

 **John P. McCormick***

*Democracia maquiaveliana: controlando as elites com um populismo feroz***

*Machiavellian democracy:
controlling elites with ferocious populism*

O controle das elites pela população em geral constitui um aspecto negligenciado nos *Discursos* (Machiavelli, 1997a [1531]), a obra mais importante de Maquiavel.¹ Mesmo os estudiosos que entendem Maquiavel como um defensor do governo popular – como um “republicano” – confinam em grande medida o controle popular, em sua teoria, à seleção dos magistrados entre os candidatos da elite. Este ensaio mostra que Maquiavel teorizou sobre modos mais extensivos, constantes e, especialmente, vigorosos pelos quais o povo podia controlar as elites. Nessa medida, sua teoria combina as forças de dois polos opostos da teoria democrática contemporânea: como o fazem as abordagens formais ou minimalistas (p. ex. Dahl, 1971; Przeworski,

¹ Este artigo foi apresentado, como um *paper*, ao Departamento de Política da Universidade de Nova York em 11 de abril de 2000; ao Programa das Civilizações Contemporâneas da Universidade de Columbia, em 18 de outubro de 2000; e ao Capítulo de Toronto da Conferência para o Estudo do Pensamento Político, em 26 de janeiro de 2001. Por sugestões e críticas, agradeço a George Downs, Stathis Kalyvas, Alkis Kontos, David Mayhew, Gia Pascarelli, Jennifer Pitts, Melissa Schwartzberg, Ian Shapiro, Stephen Skowronek, Rogers Smith, Steven B. Smith, Nadia Urbinati, Anthony Valerio, Bruce Western, Leonard Wantchekon, James Zetzel. Agradeço também ao editor e a três revisores anônimos na *APSR*. Michele Kennedy proporcionou inestimável assistência na pesquisa e Harriett Posner, indispensável orientação na produção.

* É professor assistente de Ciência Política na Universidade de Yale (Connecticut, Estados Unidos). E-mail: John.mccormick@yale.edu.

** Artigo publicado originalmente na *American Political Science Review*, vol. 95, n. 2, junho de 2001, sob o título “Machiavellian democracy: controlling elites with ferocious populism”. Direitos autorais concedidos pela Cambridge University Press. Tradução de André Villalobos. Revisão da tradução por Luis Felipe Miguel.

1991; Schumpeter, 1942), ele especifica e justifica mecanismos eleitorais para controle da elite; e de maneira similar aos recentes enfoques de cultura cívica e participativo (p. ex. Gutmann e Thompson, 1996; Putnam, 2000; Sandel, 1996), encoraja modos mais diretos e robustos de engajamento popular na política. E o que é mais importante: ao combinar as forças de cada um desses enfoques, Maquiavel supera suas respectivas fraquezas.

Nas teorias minimalistas do governo popular, as eleições periódicas são o método primordial, e muitas vezes exclusivo, para avaliar o desempenho das elites e premiá-las ou puni-las de acordo com tal avaliação. Porém, as eleições não são o suficiente, posto que Maquiavel argumenta que as elites são motivadas por uma vontade de dominar – posição que, sugiro, deveria ser adotada como um fato ou como um instrumento heurístico. Ele acrescenta procedimentos para o indiciamento popular de autoridades e julgamento popular de muitos tipos de casos legais, assim como, geralmente, interpreta as instituições sociais e políticas da Roma republicana de maneiras mais diretas do que representativas. Mas isso não o situa claramente no campo da democracia substantiva ou participativa de hoje. Os democratas contemporâneos com foco na cultura cívica tornam o modelo minimalista mais substantivo ao promover a participação política caracterizada por civilidade, confiança, deliberação e reciprocidade. No entanto, mostro que o ambiente sociopolítico preferido de Maquiavel é um ambiente de intensa animosidade socioeconômica e de contestação política entre as elites e o povo. Segundo Maquiavel, o povo não pode produzir *accountability* ou responsividade das elites por meio de eleições apenas; são necessárias também instituições governamentais auxiliares e uma cultura política antagonística.

Na primeira seção deste ensaio, faço um sumário do entendimento de Maquiavel sobre a relação elite-massa na Roma republicana e examino sua descrição das instituições políticas romanas. Esboço, então, aspectos específicos dessa relação e das instituições que correspondem à teoria democrática contemporânea, e que podem talvez informá-la ulteriormente, em particular a maneira pela qual a plebe romana tornava responsivos e *accountable* o senado e a nobreza. Em seguida, considero a avaliação de Maquiavel sobre as desvantagens inerentes a esse modelo: teria o povo se tornado demasiado agressivo em seu intento de controlar as elites, de modo a provocar o surgimento do cesarismo e o fim da república? Finalmente, ofereço algumas conclusões preliminares sobre o lugar do republicanismo maquiaveliano na

evolução do governo popular, suas vantagens e desvantagens relativamente às concepções minimalistas e substantivas de democracia e seu potencial como um recurso para a democracia contemporânea.

Maquiavel, elites e o modelo republicano romano

Maquiavel é notório por aconselhar sobre como manipular o povo. De fato, muitos consideram esse o aspecto principal de sua obra mais famosa, *O príncipe*. Mas as evidências sugerem que ele considerava algo bastante diferente como sendo o seu conselho mais importante e mais original: como controlar as elites. Leitores de *O príncipe* sabem que Maquiavel aconselha os príncipes a basearem seu poder antes no povo do que na elite, nos nobres, nos “grandes” (*grandi*) (Machiavelli, 1998 [1532], IX). Ele adverte contra utilizar a elite como base de poder porque seus membros veem o príncipe meramente como mais um entre eles. Logo, prontamente se desfarão dele caso este venha a desagradá-los. O povo, entretanto, apoiará o príncipe desde que este o proteja da elite. O povo só deseja não ser oprimido, enquanto as elites têm um apetite por dominar, oprimir, um apetite que é insaciável. O desejo do povo de não ser dominado pode ser satisfeito. Assim, um príncipe deveria construir seu Estado sobre aqueles cujas demandas pode atender.²

Maquiavel dá o mesmo conselho nos *Discursos*, mas é mais específico sobre como um príncipe deveria tratar a elite e assegurar-se com o povo. Ele dá o exemplo grego antigo de Clearco (Machiavelli, 1997 [1531], I, 16): este assumiu o poder por meio da influência dos nobres, os quais aspiravam a que ele pudesse servir a seu desejo de oprimir o povo. Mas, uma vez seguro, Clearco passou a ser leal ao povo, descartando os nobres e “cortando-os em pedaços”. Essa imagem é usada repetidamente, e parece ser o recurso favorito de Maquiavel contra as elites. Em pelo menos dois outros lugares, tanto n’O

² Há pelo menos duas interpretações desses desejos, apetites, demandas, ou daquilo que Maquiavel denomina humores (*umori*). Parel (1992) interpreta-os em termos do efeito de forças cosmológicas sobre fenômenos fisiológicos ou naturais, e Coby (1999) os vê em termos de motivações de classe. As duas interpretações não são necessariamente incompatíveis: Parel privilegia as supostas origens cosmológicas dos apetites que separam segmentos da sociedade, ao passo que Coby privilegia os efeitos reais desses apetites, a saber, desigualdades de riqueza e de poder político. Como estou interessado em aplicar a teoria de Maquiavel a debates contemporâneos sobre a teoria democrática, acompanho Coby, dirigindo meu foco mais propriamente para as ramificações políticas das divisões de classe do que para suas origens, as quais podem estar mais firmemente vinculadas ao contexto de Maquiavel. Consultar Parel (2000) sobre o prejuízo inerente a ignorar a relação da teoria de Maquiavel com a astrofísica ou cosmologia do Renascimento.

Príncipe como nos *Discursos*, ele narra aprovativamente como um grupo de elites é explicitamente fragmentado (Machiavelli, 1998 [1532], XIII) ou sugere que isso deveria ter sido feito (Machiavelli, 1997 [1931], I, 27). Se um grupo dos assim chamados nobres, ou melhores, não vive à altura desse nome, é preciso que eles sejam des-membrados, retirados dessa associação. Visto que a elite está tão absorvida em distinguir-se da “multidão”, Maquiavel sugere que, quando não ela justifica tal distinção, é preciso transformá-la – fisicamente – em multidão. A palavra com que Maquiavel se refere aos nobres, *grandi*, significa os notáveis [*the great*] ou, literalmente, os grandes [*the big*]. Quando eles se tornam grandes demais para si mesmos, é preciso que sejam reduzidos em seu tamanho – literalmente. Isso nos dá uma ideia da atitude geral de Maquiavel com respeito às elites. Ele se ressentia delas, menospreza-as e não confia nelas.³

Não obstante, na teoria de Maquiavel, o vívido exemplo acima é somente um último recurso para tornar responsáveis as elites. Por muito que Maquiavel possa regozijar-se com o destino dessas elites, as causas e consequências desse tipo de resultado são precisamente o que deve ser evitado. Afinal de contas, o ator principal nesse caso é um príncipe, e o incidente diz respeito a elites que se haviam tornado irremediavelmente corruptas. Como deveriam as elites ser controladas, ou tornadas responsáveis, em uma república? Qual é o seu lugar em um regime no qual seu poder seja compartilhado com e, talvez, mais receptivo às massas em geral? Como devem ser tratadas as elites que ainda não se tornaram a tal ponto corruptas? Na verdade, um agente executivo unitário subjugar ou eliminar a nobreza em nome do povo significa o malogro e a abolição da política republicana. Tal resultado é desvantajoso tanto para a nobreza quanto para o povo, e lembra

³ Essa interpretação da narrativa de Maquiavel sobre Clearco e de sua atitude com respeito às elites se justifica quando se considera o quanto ele se ressentia de seu status inferior na república florentina e, naturalmente, de ter sido preso e torturado sob a oligarquia dos Médici. Embora pudesse ocupar cargos na república, à qual serviu fielmente por treze anos em postos ministeriais, diplomáticos e militares, ele não possuía uma posição suficientemente elevada por nascimento nem grande riqueza, de modo a poder votar ou candidatar-se aos cargos verdadeiramente melhores no regime (consultar a excelente biografia política escrita por Viroli, 2000). Como pode ser observado a partir dos relatórios de Maquiavel a seus supostos superiores no governo republicano, ele sempre achou difícil conter seu desdém por sua arrogância e incompetência. Como escreve em uma carta de 1506: “Todos sabem que quem quer que fale de império, reino, principado [ou] república – quem quer que fale de homens que comandam, começando pelo topo e descendo até o líder de uma gangue – fala de justiça e de armas. Vocês, no que se refere a justiça, têm muito pouco, e de armas, absolutamente nada” (citada em Najemy, 1990, p. 117).

o próprio desenvolvimento que destruiu a república romana: o cesarismo. Como, na análise de Maquiavel, a república romana conseguiu distribuir o poder entre o povo e as elites de um modo que, em particular, controlou estas últimas? E como foi que a república o fez, evitando por tanto tempo a emergência do cesarismo?

A primazia popular e os métodos de Maquiavel

A análise que Maquiavel faz de Roma é tanto sociológica como institucional. Como tal, ela nos impele a considerar que uma análise adequada do governo popular precisa contemplar ambos os aspectos. Quando discute classe social nos *Discursos*, Maquiavel afirma que a nobreza deve ter um papel diminuído, não proeminente, na república (I.5). A sabedoria antiga recomendava que fosse dada proeminência aos nobres em uma república ou em um regime misto, um regime no qual o poder é compartilhado entre elementos aristocráticos e populares (ver Nippel, 1980). Aristóteles (Aristotle, 1997, p. 190-1, 94) pode ter aspirado a um regime com um estrato médio tão amplo que não fosse possível distinguir uma linha divisória entre ricos e pobres, nobres e populares; mas, na ausência desse desenvolvimento, em seu melhor regime, a *politeia* (Machiavelli, 1997b, Livro IV), ele atribui aos aristocratas a parte do leão no poder. Para a maioria dos observadores, Maquiavel incluído, Esparta e Veneza foram os paradigmas antigo e moderno desse tipo de arranjo republicano dominado pelos nobres.⁴

Mas Maquiavel promove Roma à condição de modelo porque a entende como uma república de domínio popular. Diferentemente de outras repúblicas, Roma atribuía um papel especial às massas populares: o de “guardiãs da liberdade” (Machiavelli, 1997a [1531], I, 5). O povo é, em última instância, o árbitro da liberdade no regime. Segundo Maquiavel, ele merece essa posição simplesmente porque é mais confiável do que a nobreza ou os notáveis. De acordo com a distinção mencionada acima, entre os apetites das elites e os apetites populares, o povo não usará tal poder para dominar, mas apenas para se defender contra a dominação (Machiavelli, 1997a [1531], I, 5; I, 46). Além disso, como o povo é menos apto do que a nobreza para usurpar a liberdade de uma república, ele estará mais vigilante em relação aos que são mais capazes de fazê-lo.

⁴ A relação de Maquiavel com a tradição republicana, tanto em geral quanto especificamente no Renascimento, continua a ser uma questão intrincada. Ver Viroli (1990), Nederman (2000) e Rahe (2000).

Mais abaixo, trato de modo mais específico o entendimento de Maquiavel a respeito de como o povo exercia a guarda da liberdade em Roma, isto é, a maneira pela qual refreava a ambição dos nobres. Contudo, é preciso enfatizar aqui que sua visão é bastante diferente das avaliações apresentadas nas narrativas da história romana que constituíam suas fontes, assim como dos resultados da maior parte da pesquisa histórica contemporânea. Políbio (1979, p. 314-5) enfatiza um equilíbrio entre as forças sociais e políticas em Roma; dependendo de como se vê essa questão, qualquer dos grupos sociais ou instituições políticas em Roma pode ser considerado dominante. O relato de Lívio (Livy, 1971, 1987) sugere que o Senado romano tinha a última palavra, que provavelmente manipulava o povo no sentido de que este fizesse o que a nobreza queria, ao passo que o povo era menos capaz de afetar o comportamento da nobreza. Ademais, a pesquisa histórica sublinha a característica oligárquica e timocrática da república romana, a dominância das famílias mais antigas e mais bem dotadas de propriedades (Jolowicz, 1967; Nicolet, 1980).

Maquiavel tinha íntima familiaridade com os relatos antigos e certamente poderia ter antevisto as avaliações contemporâneas das relações de poder em Roma. À luz dessa consideração, os *Discursos* devem ser lidos como algo diverso de uma simples análise histórico-institucional. Trata-se mais propriamente de uma combinação entre uma análise histórica do que, na avaliação de Maquiavel, constituía a melhor república na realidade empírica, por um lado, e uma consideração teórica sobre quais arranjos poderiam aperfeiçoar esse modelo específico, por outro. Como uma fusão do que é (ou era) e do que deve ser, o republicanismo de Maquiavel não deve ser visto como uma mera recapitulação de fontes clássicas, ou como uma história mal traçada, ou ainda como um exercício inteiramente metafórico. Desafiando um imperativo mais recente das ciências sociais, no sentido de distinguir os aspectos descritivos dos aspectos normativos em uma análise – imperativo cuja origem é frequentemente creditada a Maquiavel –, os *Discursos* entrelaçam ambos de modo geralmente sugestivo, mas muitas vezes analiticamente frustrantes.⁵

⁵ Coby (1999) detalha admiravelmente a fidelidade de Maquiavel à história romana nos *Discursos*, ao passo que Sullivan (1996) trata as discrepâncias com grande detalhamento e considerável cuidado. Não acompanho Sullivan, que por sua vez acompanha Strauss (1958), na atribuição dessas discrepâncias exclusivamente à pretensa estratégia de promover uma mudança histórica de larga escala, ou seja, a invenção da “modernidade”. Interpreto Maquiavel como estando engajado em uma filosofia política “aplicada”, dirigida a problemas práticos mais mundanos, como o controle das elites.

Docilidade ou ferocidade popular?

Maquiavel quer mostrar que o povo é capaz de uma vívida e ativa defesa de sua liberdade, mesmo que suas motivações sejam fundamentalmente passivas ou negativas: ele quer apenas não ser dominado. Mas essa disposição passiva ou negativa corresponde bastante bem ao papel reativo que os autores clássicos (Políbio, 1979, p. 314) e historiadores contemporâneos (Nicolet, 1980, p. 318, 320, 387, 393) imputam à participação popular no processo político romano. Além disso, o poder do povo de ratificar políticas e escolher autoridades, mas não para iniciar ou formular políticas, também se conforma bem com as teorias de arbitragem do governo popular (Manin, 1997, p. 47; Wantchekon e Simon, 1999). Entretanto, Maquiavel quer ir mais longe. Consequentemente, a qualidade passiva/reactiva *versus* ativa/determinada do povo se torna algo problemática em sua narrativa, no início dos *Discursos*, sobre o desenvolvimento de Roma como república. Como pode o povo ser um ativo guardião da liberdade republicana, sem exibir o apetite agressivamente dominador que é supostamente disposição exclusiva dos nobres?

No relato de Maquiavel, o povo teve que conquistar seu lugar de proeminência na república romana. Os fundadores políticos e os filósofos políticos jamais atribuíram tal lugar às massas. Por “povo”, Maquiavel geralmente entende a plebe, isto é, os cidadãos romanos que não faziam parte da classe patrícia, excluídos os não cidadãos como as mulheres, os escravos e os residentes estrangeiros. A interação do acaso com as próprias ações da plebe – fortuna e virtude, poder-se-ia dizer – possibilitaram ao povo sua posição proeminente na república. Roma foi fundada como uma monarquia por Rômulo e os primeiros reis (Machiavelli, 1997a [1531], I, 1-2), e só se desenvolveu como república em consequência de acidentes resultantes da desunião entre a plebe e o senado, o povo e os nobres (ver McCormick, 1993). Maquiavel narra como, juntos, a plebe e o Senado expeliram os reis e como, quando o Senado começou a abusar da plebe, o povo instituiu os tribunos para agirem em seu interesse. Maquiavel não reconhece que os tribunos foram provavelmente escolhidos entre os nobres tanto como entre os plebeus.

Os tribunos funcionavam como intermediários entre a plebe e o Senado e, o que era mais importante para Maquiavel, refreavam a insolência dos nobres, preservando assim a vida livre da república (Machiavelli, 1997a [1531], I, 3; III, 11). Para Maquiavel, a criação dos tribunos é importante tanto institucional como historicamente. Diferentemente das massas em

geral no modelo espartano ou veneziano, o povo romano de fato participou no surgimento e desenvolvimento de um regime misto, contribuindo ativamente para eliminar a monarquia e criar o tribunato (Machiavelli, 1997a [1531], I, 6). Eles não eram designados para suas posições pelas elites ou pelas circunstâncias, antes ou depois do fato. A própria participação popular no desenvolvimento da república assegurou que os nobres não tivessem uma predominância malsã no poder em Roma.

Os relatos de Lívio sobre como os tribunos foram criados e posteriormente restaurados após um período de suspensão dá crédito à qualidade passiva, negativa ou reativa do comportamento popular que Maquiavel inicialmente contrasta com o comportamento proativo e agressivo dos nobres. Ele discute apenas a segunda reinstalação dos tribunos (Machiavelli, 1997a [1531], I, 40; I, 44), talvez porque a primeira é considerada, em Lívio, meramente um prenúncio alegórico do segundo. Mas ambos os incidentes merecem ser mencionados, posto confirmarem a distinção inicial de Maquiavel entre as motivações e os comportamentos dos nobres e do povo. Em 494 a.C., após sofrer o abuso dos nobres subsequentemente à expulsão dos reis, a plebe, segundo se sabe, massivamente deixou Roma (Livy, 1971, p. 141-2). Os nobres, temendo pela defesa da cidade, chamaram-na de volta e concordaram em estabelecer o tribunato. Em 450 a.C., proximamente à conclusão da crise envolvendo o Decenvirato, discutida abaixo, a plebe novamente retirou-se para as cercanias da cidade, exigindo o restabelecimento dos tribunos (Livy, 1971, p. 240-2). Com base nesses exemplos, pode-se concluir que, quando ameaçado, o povo não atacou nem procurou dominar aqueles que o ameaçavam. Em vez disso, procurou a melhor maneira de evitar a dominação – se retirou ou abandonou a cidade.

Nesse espírito, os poderes dos tribunos, criados e restaurados como consequências desses episódios, foram, de muitas maneiras, antes reativos ou preventivos do que construtivos. Os tribunos podiam vetar atos oficiais por meio do *intercessio*; invocar o *auxilium*, uma forma de *habeas corpus*, em favor de membros individuais da plebe; e não podiam ser tocados fisicamente, visto que sua integridade corporal era declarada inviolável (*sacrosanctitas*). Todas essas são proteções ou recursos contra a ação agressiva ou à usurpação por parte da nobreza ou dos magistrados.⁶ Maquiavel certamente assume

⁶ Baseio-me em Jolowicz no tocante a detalhes legais e institucionais relativos à república romana e não expostos explicitamente por Políbio, Lívio ou Maquiavel (Jolowicz, 1967, p. 52-3). Há considerável disputa acadêmica entre os historiadores com relação a esses fatos, e detalhes valiosos para a história

a familiaridade de seus leitores com esses fatos. Em particular, ele usa o segundo episódio de “secessão” para sublinhar o caráter distintivo do povo romano. Mas esse caráter se transforma de uma passividade inicial em uma agressão indignada, uma vez que o povo tenha sofrido abuso pela nobreza ou outras elites.

Do “monte sagrado” para o qual se retirou, a plebe demandou ao Senado não apenas a restauração dos tribunos, mas também a execução dos que o ofenderam (Machiavelli, 1997a [1531], I, 44). Maquiavel reafirma a avaliação da plebe transmitida pelos observadores da época: a plebe recorreu à crueldade em resposta à crueldade (Machiavelli, 1997a [1531], I, 44). Além disso, quando ameaçada, ela expressou livremente suas violentas intenções em vez de mantê-las ocultas (Machiavelli, 1997a [1531], I, 44). Mas a plebe foi aconselhada, por nobres simpatizantes, a ocultar suas intenções até que estivesse mais preparada para levá-las à prática. Assim, o episódio confirma que a ferocidade popular, em contraste com a agressividade da nobreza, é relutante ou provocada. Além disso, comprova também a sinceridade da plebe: ela é incapaz para o engano e a traição, aconselhados e praticados pela nobreza. Veremos abaixo como Maquiavel enaltece a manifestação crescentemente agressiva do desejo “negativo” do povo em não ser dominado.

A constituição romana

Como Políbio, Maquiavel identifica a maturação da república romana com o estabelecimento de suas três partes principais: um poder principesco domado nos cônsules, um poder aristocrático em certa medida disciplinado no Senado, e um poder popular virtuoso nos tribunos. Diferentemente das fontes clássicas, contudo, Maquiavel entende primordialmente o resultado mais benéfico da estrutura republicana de Roma em termos de contenção da ambição da nobreza (Machiavelli, 1997a [1531], I, 5). No entanto, visto que ele não é específico sobre o funcionamento dessas instituições romanas, alguma explicação pode ser necessária. Os dois cônsules eram eleitos anualmente por assembleias dominadas pelos nobres e, inicialmente, tinham que ser membros da nobreza. Os cônsules eram magistrados executivos encarregados de deveres administrativos e militares e podiam ser influenciados tanto pelos nobres como pelo povo. A possibilidade de influência sobre os

foram simplesmente perdidos. Elster (1999, p. 253) discute os dilemas na análise das instituições de responsabilização na democracia ateniense, dada a falta de clareza sobre suas peculiaridades.

cônsules aumentou quando foi suspensa a proibição do casamento entre classes (445 a.C.) e quando finalmente se permitiu que plebeus servissem como cônsules (300 a.C.).

O Senado funcionava como uma expressão mais ou menos direta da nobreza. Ostensivamente, era apenas um órgão consultivo, embora tivesse substancial controle fiscal. A influência senatorial sobre a eleição dos cônsules, mais o prospecto de que os ex-cônsules viessem a fazer parte do Senado, significava que esse órgão mantinha grande influência sobre os magistrados. Os dois (e eventualmente mais) tribunos eram encarregados da *advocacy* popular. Eles refletiam as preferências populares, mas nem sempre diretamente; Maquiavel observa como eles muitas vezes procuravam agir no interesse das massas contra os desejos imediatamente expressos pelo povo. Portanto, muito embora os tribunos não fossem sempre direta ou imediatamente receptivos aos desejos do povo, eles eram amplamente “representativos”. Como diz Maquiavel, a função mais importante dos tribunos era a de manter responsáveis as elites nobres. Como detentores do veto e principais agentes de acusação, os tribunos tinham os meios para bloquear propostas e sancionar as ações dos cônsules ou dos senadores. Diferentemente de versões posteriores de republicanismo, ou mais especificamente dos arranjos contratualmente legitimados das democracias liberais, os romanos também permitiam a participação do povo enquanto coletividade por meio do conselho dos plebeus (*concilium plebis*). Todos os cidadãos, com exceção da classe nobre, compareciam ao conselho, onde decidiam apelações e acusações, elegiam tribunos e, eventualmente, faziam leis. Essa assembleia formal cresceu em importância durante a vida da república. Juntamente com as assembleias deliberativas da plebe convocadas informalmente, os *contiones*, esses conselhos presumivelmente constituem o que Maquiavel queria significar por “o povo” (Adcock, 1964; Millar, 1998; Taylor, 1990).

Roma não contava extensivamente com o que, nas democracias liberais contemporâneas, é um dos principais mecanismos de controle da elite: o incentivo representado pela reeleição (Manin, Przeworski e Stokes, 1999, p. 34). Os cônsules e tribunos, como a maioria dos magistrados, eram inicialmente eleitos para mandatos de um ano, não renováveis. Eles só poderiam concorrer à reeleição dez anos depois do término de seu mandato. Que incentivo isso proporcionava para que os magistrados fossem receptivos ao povo, e que sanções de prestação de contas poderiam ser invocadas, se a reeleição não

era uma possibilidade imediata? A acusação pública e a subsequente punição a autoridades, discutidas abaixo, eram o meio institucional mais poderoso a esse respeito. Por meio do poder de *coertio*, os tribunos poderiam tentar punir os cônsules por sua conduta no cargo uma vez terminado seu mandato, mas essa era apenas uma punição *ex post*. Na realidade, os cônsules não podiam ser removidos durante seu mandato, exceto pelo ditador, sob as circunstâncias mais terríveis. Geralmente, a expectativa de que ex-magistrados poderiam tornar-se senadores induzia certo grau de bom comportamento, mas um bom comportamento presumivelmente avaliado segundo os critérios da nobreza. A expectativa de ser aceito e a esperança de se dar bem com seus prospectivos colegas deve ser presumida como inclinando o magistrado a agradar esse conjunto de atores. Essa é, sem dúvida, a razão pela qual o povo romano considerava os cônsules como agentes da nobreza, e pela qual aspirava que plebeus pudessem ser eleitos e servir como cônsules.

O caso dos tribunos é mais complicado e mais importante para Maquiavel. Dado que não eram oficialmente magistrados, não havia garantia de que ingressariam no Senado ao término de seus mandatos. Poder-se-ia argumentar que isso tendia a desencorajar o conluio com os nobres. A abertura do Senado a ex-tribunos coincidiu aproximadamente com o crescente poder do *consilium*, uma assembleia em que os ex-tribunos provavelmente tinham considerável influência. Podemos novamente especular que esses desenvolvimentos se contrabalançavam, de tal modo que os tribunos não fossem cooptados pela nobreza. Além disso, a reputação pelo bom comportamento no cargo era importante no caso de os ex-magistrados aspirarem a ser considerados para posições especiais no futuro, tal como a ditadura. Em qualquer caso, na ausência em geral da possibilidade de reeleição, os incentivos para o bom comportamento na república eram em ampla medida informais. Devemos notar que Maquiavel nunca menciona os limites do mandato dos cônsules e tribunos com respeito à indução da receptividade dos magistrados. Ao omitir esse fato, talvez deixe aberta a possibilidade de autoridades reelegíveis, e consequentemente mais controláveis, no modelo ideal que ele deriva da realidade romana. Afinal de contas, a reeleição para os cargos não estava necessariamente impedida nas repúblicas de seu tempo.

Quando efetivamente menciona a duração de mandatos, Maquiavel condena sua extensão indefinida. Em sua avaliação, o prolongamento dos mandatos de cargos como os do tribunato e do consulado contribuiu finalmente

para o término da república. Ele considera a extensão dos mandatos como uma das duas causas da queda da república, ao lado das crises associadas com as leis agrárias, discutidas abaixo (Machiavelli, 1997a [1531], III, 24). Tanto o Senado como o povo queriam prolongar um mandato quando o cargo envolvido era exercido por alguém que consideravam particularmente vantajoso para seus interesses. Mais tarde, generais-tiranos usariam o mandato extenso para cultivar a lealdade pessoal dos soldados crescentemente proletarizados. Além disso, cada vez menos pessoas ganhavam experiência de governo, o que solapava completamente a cultura cívica da república (Machiavelli, 1997a [1531], III, 24). Esses conflitos suscitam uma possível solução para a omissão de Maquiavel quanto à possibilidade de reeleição na república. Não era tão importante que um determinado indivíduo retivesse um cargo, mas era desejável que outro membro da mesma classe assumisse seu lugar. Isso dá ênfase ao primado do interesse de classe sobre o interesse individual na Roma republicana e na teoria de Maquiavel.

As vantagens da discórdia social

A combinação de ampla participação do povo na vida política romana, por um lado, e a necessidade dos nobres de dominá-lo, por outro, resultou necessariamente em discórdia de classes e tumulto social. Segundo Maquiavel, essa tensão foi a causa principal da grandeza de Roma: a rivalidade entre as classes resultou na ativa preservação da liberdade internamente e na expansão territorial para o exterior (Machiavelli, 1997a [1531], I, 6). Na verdade, ele concede que a perícia militar e a boa sorte contribuíram para o sucesso sem precedentes, e ainda não superado, de Roma. Mas atribui esses fatores à própria ordem de Roma, que era “quase selvagem” (Machiavelli, 1997a [1531], I, 4). Maquiavel narra aprovativamente como o povo protestava contra o Senado, este fechava lojas, o povo pedia o exílio de certos senadores e mesmo evacuava a cidade. Ele nunca admite inteiramente que o Senado tomava a iniciativa, e os cônsules cuidavam da maior parte do governo cotidiano da cidade, mas acentua como o povo obrigava à criação de leis favoráveis por meio de demonstrações e da recusa ao serviço militar.⁷

⁷ O populismo feroz do republicanismo de Maquiavel é subestimado na maioria das interpretações contemporâneas, especialmente nas escolas predominantes, a de Cambridge e a straussiana. Skinner reconhece a originalidade do republicanismo de Maquiavel com respeito à discórdia social, mas a interpreta em termos de um “equilíbrio” entre motivações perigosas, as dos ricos e as dos pobres

Maquiavel argumenta que, em razão de seu tamanho, Veneza e Esparta eram repúblicas de sucesso dominadas pelos nobres e domesticamente tranquilas (Machiavelli, 1997a [1531], I, 6). Repúblicas pequenas podem se sustentar sem uma ampla inclusão do povo; presumivelmente, a proporção de nobres em relação às pessoas do povo é tão grande que é propícia a manter pacificado este último. Maquiavel observa como Veneza constituiu sua aristocracia antes que ali viessem a se desenvolver massas populares, em qualquer sentido real do termo. Portanto, o povo nunca esteve envolvido na formação do regime como o fez em Roma. Esparta neutralizou o conflito de classes pela manutenção da igualdade econômica, tolerando somente a desigualdade de status. Além disso, o povo nunca teve que se defender ativamente contra os nobres, pois os reis encarregavam-se de protegê-lo. Ao excluir os estrangeiros, Esparta inibia também o desenvolvimento de uma massa popular diversificada. Veneza debilitava o dinamismo social proibindo a participação popular em assuntos militares (Machiavelli, 1997a [1531], I, 6).

No conjunto, o endosso de Maquiavel a Roma não significou o menosprezo pelas realizações das repúblicas de Esparta e Veneza, dominadas pelos nobres. Ele reconhece que este último modelo pode assegurar uma longevidade ainda maior do que a desfrutada por Roma (Machiavelli, 1997a [1531], I, 2). Esparta durou 800 anos como república; Roma durou apenas 300. (De fato, Maquiavel não poderia saber que a república de Veneza duraria duas vezes mais que a romana.) Para Maquiavel, qualquer que seja a longevidade que possa ser ganha por meio de um modelo de dominação nobre e socialmente harmônico, ele implica uma perda na substância da cultura política, na qualidade das políticas públicas e na amplitude da expansão militar. Estas só podem ser alcançadas como resultado de uma relação de antagonismo entre as elites e as massas. Não importa quão bem sucedida Esparta tenha sido, ela não foi tão grande quanto Roma porque não teve uma vida cívica tão rica e não construiu um império comparável (Machiavelli, 1997a [1531],

(Skinner, 1981, p. 65-6; 1990, p. 130, 136). Ele equaliza normativamente as motivações dos nobres e as motivações populares de uma maneira bastante não-maquiaveliana, apresentando como fechada e dócil a discórdia social descrita por Maquiavel, nos *Discursos*, como aberta, dinâmica e "selvagem". A discórdia socioeconômica produz resultados salutareos, mas estes não podem ser previstos e são certamente demasiado voláteis para ser adequadamente capturados pela noção de equilíbrio. A visão de Skinner é muito mais próxima da de Políbio (Polybius, 1979, p. 317-8), que Maquiavel está procurando radicalizar. Em uma sugestiva interpretação, que infelizmente desafia os padrões de falseabilidade, Mansfield (1979, p. 45-8, 152-5) argumenta que Maquiavel não quer realmente significar o que diz com respeito à virtude política superior do povo romano.

I, 6). A vida cívica ativa desfrutada pela Roma de base popular (talvez romantizada por Maquiavel) não é – como observam os neorrepublicanos e os comunitaristas – um arranjo pacífico, bucólico e tranquilo de interação social.⁸ Embora Maquiavel nunca faça a distinção, a discórdia parece ser boa por duas razões – como maneira preferida de conduzir a vida pública e como meio para melhores políticas e sucesso militar.

A ênfase de Maquiavel em antagonismo ou discórdia não significa que não haja espaço para cooperação política em Roma. Os tribunos e o Senado podiam agir em conjunto: por exemplo, Maquiavel admira a maneira pela qual eles podiam compelir os dois cônsules a concordar quando estivessem em discórdia (Machiavelli, 1997a [1531], I, 50). Ele via o conflito intrainstitucional como danoso, diferentemente da discórdia interinstitucional, que considerava benéfica. Afirma que uma instituição nunca deve possuir a autoridade exclusiva para desempenhar uma função, caso em que ela poderia tentar ser obstrucionista. Deveria haver sempre outros meios, possivelmente mais árduos, de desempenhar uma tarefa, tal como distribuir honrarias e recompensas, ou estabelecer um ditador. Segundo o relato de Maquiavel, Roma praticou não apenas o que veio a ser chamado de separação de poderes mas também uma forma rudimentar de pesos e contrapesos (Machiavelli, 1997a [1531], I, 50, ver Manin, 1994).

A possibilidade de cooperação institucional aparentemente motivada pelo bem comum, tal como ilustrada em muitos relatos de interação entre o povo e os nobres, discutida abaixo, lança dúvida sobre a sustentabilidade da distinção de Maquiavel entre as motivações das duas classes. Maquiavel traça essa distinção tão agudamente que seus exemplos subsequentes levantam uma série de questões: o que faria com que elites oriundas das fileiras da plebe interagissem com as provenientes da nobreza? Ou transformam-se os plebeus em “elites” quando ascendem ao poder, de modo a desenvolver um apetite para a dominação, uma vontade de poder, que os torna parte da nobreza? Se for assim, então a distinção entre as classes reverteria a um argumento sobre a oportunidade de governar, em vez de uma questão de disposição para governar. Com base nisso, Maquiavel estaria sugerindo que o povo é virtu-

⁸ Não quero com isso implicar a inexistência de ênfase em conflito, contestação ou “agonismo” nas críticas contemporâneas à democracia liberal, especialmente as pós-estruturalistas (ver, por exemplo, Connolly, 1995; Honig, 1993; Mouffe, 2000; Young, 1990). Embora amplamente despreocupada com o controle das elites, essa literatura promove o conflito sobre o reconhecimento da “identidade” ao invés da “redistribuição” econômica. Para avaliações críticas, ver Barry (2001), Benhabib (1996), Fraser (1997).

oso somente enquanto não está governando, ou apenas quando meramente aspira a governar, não quando participa efetivamente do governo. Uma vez ganhando poder, poder-se-ia presumir que se comportam como nobres.

Um modo de evitar ou minimizar tais dificuldades seria distinguir entre elites socioeconômicas e elites políticas, da seguinte maneira: nobres governantes comportam-se como elites socioeconômicas que procuram impor seu privilégio sobre outros e perseguir uma agenda de classe particular. Os plebeus podem ser concebidos como uma elite meramente política, exercendo o poder de seus cargos para proteger sua classe e o bem comum do regime. Mas, como sugiro abaixo, uma distinção entre elites socioeconômicas e elites políticas não é sustentável: na Roma republicana, assim como em nosso tempo, as primeiras sempre exercem demasiada influência sobre as últimas. É, portanto, preciso tratar as elites políticas com a mesma desconfiança que se dedica às socioeconômicas, independentemente da classe da qual emergem.

Ademais, se é para a distinção inicial de Maquiavel ser realmente cortante, então não deveria haver quaisquer manifestações de bom comportamento por parte da nobreza. Sua distinção não dá conta do surgimento de nobres benévulos com relação às massas ao longo da história da república – não apenas os que explorariam o povo em esquemas cesaristas mas também aqueles que parecem estar genuinamente voltados para os interesses populares. Por que os nobres mostram às vezes uma capacidade de moderação e compromisso (como se mostra abaixo)? Por que os tribunos protegem fielmente o povo quando eles próprios são membros da nobreza ou uma vez que tenham se tornado parte das elites políticas? É preciso concluir que alguns nobres são capazes de resistir a seu desejo de dominar o povo.

Maquiavel pode estar exagerando retoricamente quando distingue entre o povo e os nobres de uma forma que nem mesmo seu próprio relato pode sustentar. Sua intenção pode ser a de obliterar qualquer vestígio do legado clássico que, aprioristicamente, atribui boas motivações à nobreza. Na obra de Maquiavel, não há uma distinção categórica entre aristocratas e oligarcas, de tal modo que estes possam refugiar-se atrás da ilusão de serem aqueles. Sua abordagem parece assumir que todas as elites são más. Partindo disso, Maquiavel justifica três coisas: a preeminência sem ressalvas das massas sobre a nobreza, em seu modelo; a relação um tanto sórdida entre as duas classes; e uma maior vigilância sobre os nobres do que poderia de outro modo ser necessária. Se os nobres se elevam acima da descrição negativa

que Maquiavel faz deles – isto é, se acontece de haver nobres bons e maus, ou aristocratas e oligarcas – que assim seja. Mas os republicanos não mais estarão postos em desvantagem pelas alegações dos “melhores” de que têm uma melhor compreensão do bem comum.

Sejam quais forem as contradições em sua “análise de classe”, que ainda estão por ser ordenadas, Maquiavel alega que a ambição da nobreza teria corrompido a república muito antes que o próprio povo viesse a corromper-se, ou muito antes de que o regime como um todo viesse a corromper-se. Em outras palavras, as elites deixadas a seus próprios esquemas não podem administrar-se a si mesmas e constituem um perigo para si próprias e para seu regime. Contrariamente à “sabedoria” conservadora sobre a natureza das “massas”, Maquiavel afirma não ser o povo quem possui desejos egoísticos e ilimitados. Ele interpreta a história romana de modo a sugerir que o povo está mais agudamente consciente do que os nobres a respeito de suas próprias deficiências, e está mais inclinado ao bem comum do regime. Ao contrário da prática republicana posterior, e especialmente da prática da democracia liberal, Maquiavel sugere que, ao lado da representação popular, a manifestação direta do povo no interior do regime é necessária para levar a efeito com sucesso um patrulhamento apropriado das elites. Enquanto a maior parte da ciência política clássica, tanto conservadora como liberal, está preocupada em controlar o povo – seja prioritariamente ou com igual vigilância dedicada às elites – Maquiavel dá a mais alta prioridade ao controle das elites.

Em resumo, a teoria de Maquiavel pode omitir os critérios pelos quais poderíamos distinguir entre, por um lado, as elites que exercem o poder com a motivação para dominar e, por outro, aquelas, sejam tribunos ou nobres bem intencionados, que o fazem somente para participar do esforço do povo para não ser dominado. Contudo, quaisquer que sejam as origens de sua teoria sobre os respectivos apetites das elites e do povo – seja a cosmologia, as capacidades, ou alguma outra coisa – e quaisquer que sejam as dificuldades em demonstrar como o apetite dominante prevalece – isto é, em explicar bons nobres e plebeus ferozes –, eu argumento que, não obstante, a teoria é uma excelente proposição “como se” para a teoria democrática contemporânea. Imputar ao povo um desejo de não ser dominado prioriza como mais justo seu desejo de ser livre, ou seja, não-dominado. Ao mesmo tempo, facilita a contestação ativa do povo às

elites a fim de que sua própria liberdade não seja ameaçada ou eliminada. Poderíamos dizer que a teoria de Maquiavel legitima a disposição “natural” do povo para a passividade, justificando também sua postura política ativa como “não-natural”. Inversamente, a suposição de que o apetite da elite para dominar é insaciável, se puder ser demonstrada verdadeira em todos os casos, exige salvaguardas extraeleitorais contra ela, tais como denúncias públicas e plebiscitos, e, além destas, uma participação que seja não apenas ativa mas também antagonica.

Antes de seguir adiante, entretanto, pode-se perguntar: deveríamos entender “elites” como a mesma coisa no contexto de Maquiavel e no nosso? É apropriado pensá-las como tendo algo em comum, de modo a podermos extrair de Maquiavel alguma compreensão com respeito às circunstâncias atuais? Afinal de contas, em Roma havia pouca ou nenhuma distinção entre elites políticas e elites socioeconômicas: o Senado era efetivamente a nobreza. As democracias liberais contemporâneas exibem circunstâncias socioeconômicas mais diferenciadas, nas quais as elites políticas são funcionalmente, e muitas vezes socialmente, distintas das econômicas. Teoricamente, essas elites políticas, na busca de votos, podem servir aos pobres ou, mais provavelmente, às classes médias contra as classes ricas. Contudo, não é preciso invocar Marx para observar que as elites socioeconômicas ainda são, muito frequentemente, as elites políticas ou, de qualquer modo, as controlam a tal ponto que tornam problemática a distinção (ver Domhoff, 1998; Lindblom, 1977; Mills, 1999 [1956]).

Maquiavel teria considerado as instituições da democracia liberal contemporânea como uma oligarquia eletiva, e teria considerado suas bases sociais insuficientemente antagonicas, em termos de classe, para compensar suas deficiências. Quer as elites políticas contemporâneas ajam por suas próprias motivações para dominar ou meramente executem as da elite econômica (de novo, elas muito frequentemente são uma única e mesma elite), Maquiavel nos mostra que as eleições são um meio inadequado para dirigir, controlar e restringir seu comportamento. Na verdade, como veremos, no que concerne a Maquiavel, as denúncias públicas e as petições populares são também inadequadas; os agentes da vontade de dominar, tais como a nobreza romana no passado, ou os magnatas corporativos, os burocratas estabelecidos e as autoridades governamentais de hoje geralmente

encontrarão maneiras de frustrá-las. Portanto, será também necessário um antagonismo antielitista generalizado.⁹

Em que medida, exatamente, as injunções para subordinar as elites através de meios populares prevalecem na realidade romana e/ou nas prescrições de Maquiavel? A próxima seção cataloga criticamente as muitas qualidades específicas que Maquiavel atribui ao povo e que contribuem positivamente para uma república, como sua probidade na distribuição de cargos (Machiavelli, 1997a [1531], I, 47), sua justiça na decisão de casos de denúncia pública (Machiavelli, 1997a [1531], I, 7), e sua habilidade para reconhecer o melhor argumento entre os discursos públicos (Machiavelli, 1997a [1531], I, 58). Geralmente, ele identifica no povo romano uma capacidade peculiar que corresponde claramente à função do eleitorado nas teorias minimalistas de democracia. O que ele acrescenta a essas teorias é um caráter mais vigoroso e participativo na seleção e controle das elites. Concretamente, isso significa assegurar um papel governante ativo para o povo em sua capacidade coletiva, mesmo se o controle popular sobre os nobres é exercido por meio da instituição mais representativa e reativa dos tribunais.

Mecanismos populares indiretos e diretos para controlar as elites

Consideremos novamente as diferenças entre as práticas romanas reais, como as conhecemos, e a livre interpretação feita por Maquiavel sobre elas. Um poucas questões gerais demonstram a preferência normativa de Maquiavel por uma república mais amplamente inclusiva das massas populares, uma república que permita maior controle popular direto sobre a elaboração de políticas, o processo legislativo e a atividade dos magistrados. Sua república patrocina a expressão da vontade popular nem sempre mediada por representantes ou restringida por procedimentos excludentes. A esse respeito, Maquiavel nunca menciona as práticas romanas de atribuir pesos e ordenar os votos de maneira que favorecessem os mais dotados de propriedades em

⁹ Embora Maquiavel compartilhe a indignação de Marx (1996 [1848]) sobre o poder da elite e a subordinação de classe, ele não pensa que as elites, como grupo, possam ser eliminadas ou que as classes em geral possam ser superadas. Nesse sentido, Maquiavel antecipa seus confrades italianos que teorizaram sobre a “lei de ferro das oligarquias” (Michels, 1990 [1911]; Mosca, 1980 [1896]; Pareto, 1987). Mas, diferentemente deles e dos democratas shumpeterianos com os quais eles têm tanto em comum, Maquiavel não proporciona às elites o espaço amplo no qual levar a efeito sua dominação sobre o resto do povo celebrando sua ascendência supostamente inevitável e irresistível. Para críticas sobre a democracia elitista, ver Bachrach (1967), Skinner (1973) e Shapiro (2003).

assembleias como a *comitia centuriata* e a *comitia tributa*. Além disso, ele deixa de reconhecer o quão difícil era para os plebeus alcançar cargos. Ao contrário, expressa consistentemente sua admiração pelo desejo dos plebeus de ocupar um número crescente de cargos e de vir a conseguir o privilégio de fazê-lo. Conquanto a nobreza tivesse um vasto poder de definição da agenda de questões apresentadas ao povo, Maquiavel enfatiza a maneira pela qual o povo poderia influenciar as iniciativas tomadas pelas elites.

Maquiavel tem o hábito de falar do povo em geral quando descreve o funcionamento de assembleias populares específicas. Ele observa que os tribunos propunham leis perante o “povo”, cujos membros poderiam se manifestar individualmente a favor ou contra elas (Machiavelli, 1997a [1531], I, 18). Mais acuradamente, os tribunos conduziam tomadas de posição em organismos deliberativos populares amplamente abertos, conhecidos como *contiones*, que não podiam decretar leis. A república mantinha uma estrita separação entre os corpos deliberativos e legislativos. Os plebeus vieram a obter o poder de legislar em sua assembleia, o *concilium plebis*, mas esta é uma história muito mais complicada do que Maquiavel deixa entender. O *concilium*, que excluía os nobres, iniciou sua existência fora dos limites da política oficial e só com grande dificuldade adquiriu paridade e ascendência sobre outras instituições, e apenas muito tarde na história da república. Maquiavel fala como se a lei produzida pelo *concilium*, a *plebiscita*, fosse geralmente aplicável por toda Roma. Na verdade, a *plebiscita* aplicava-se originalmente apenas à plebe, podendo na realidade ter requerido confirmação senatorial, e só bastante tarde, em 278 a.C., foi estendida para o conjunto da população.

Maquiavel dedica uma atenção mais específica à instituição das denúncias públicas, presumivelmente porque era a mais democrática. Qualquer cidadão podia levantar uma acusação contra outro, especialmente contra um magistrado. Mas, por razões que serão discutidas abaixo, esta pode ter sido a instituição popular da república romana menos atraente para os padrões contemporâneos. Por fim, observarei que o modo pelo qual Maquiavel interpreta a história romana situa-o em uma posição particularmente desajeitada: ao demonstrar o que algumas vezes chama como os muitos “pecados” dos nobres, ele frequentemente revela o quão exitosos eram estes em manipular o mesmo povo cuja virtude e talentos Maquiavel enaltece. Além disso, quando focaliza o espírito do povo, ele é forçado a evocar o espectro da maneira “popularmente legitimada” pela qual a república veio a ser destruída.

A benéfica ação coletiva das massas

Recorde-se que Maquiavel afirma que o povo tem menos desejo que as elites em usurpar a liberdade, acrescentando a qualificação de que ele também tem menos “esperança” de fazê-lo (Machiavelli, 1997a [1531], I, 5). As massas não têm nem a inclinação nem a capacidade de ameaçar o regime. Privado da direção da elite, o povo está “sem cabeça” e, portanto, deixado inofensivamente a si mesmo (Machiavelli, 1997a [1531], I, 44). As pessoas do povo são fracas e acovardadas quando isoladas, pensando apenas em seus próprios temores individuais, mas são poderosas quando unidas sob o comando de líderes (Machiavelli, 1997a [1531], I, 57). O arranjo ideal é aquele em que as elites governam, mas são impedidas de manipular o povo de modo a serem auxiliadas a levar a efeito seus desígnios mais sinistros. O tribunato é a instituição que serve geralmente como uma “cabeça” para o povo; ele é responsivo às preocupações populares, exceto quando o povo parece desarrazado. E também funciona como um controle direto sobre as maquinações dos nobres para recrutar a população para esquemas prejudiciais à civilidade.

Maquiavel observa também que as pessoas do povo reconhecem a verdade nas assembleias (Machiavelli, 1997a [1531], I, 4). Isso implica que elas têm condições de selecionar os melhores argumentos entre as propostas da elite, sejam as submetidas pelos cônsules nos *comitia* dominados pelos nobres, sejam as apresentadas pelos tribunos nos *concilia*, ou ainda as levantadas por elas próprias nos *contiones*. Maquiavel entende a capacidade popular para discernir sobre as melhores políticas em termos do desejo do povo de não ser dominado. Quando uma elite propõe uma política, esta pode envolver uma agenda oculta de seu interesse, mas as massas a avaliam com a preocupação de ver se ela se adequa ao bem comum. Um cínico poderia imaginar que essa aptidão resultasse de sua exclusão legal de uma participação integral no governo: as pessoas do povo desenvolveram uma capacidade de selecionar políticas precisamente por estarem impedidas de formulá-las. Isso pode ser em grande medida verdade, mas, na formulação de Maquiavel, podemos pensar no elemento popular no interior de um governo misto como sendo, ele próprio, uma mistura de participação direta e de representação popular, de modo que o povo efetivamente elabore políticas. Maquiavel parece ver no início da república um elemento diretamente popular mais geral do que o que teria caracterizado os períodos republicanos intermediário e tardio.

Dessa forma, pode exagerar os poderes da plebe na elaboração de políticas. O fato de que raramente especifica se as assembleias de que fala são as *comitia*, dominadas pelos nobres, ou as *concilia*, exclusivamente populares, obscurece ainda mais o assunto.

A distribuição popular dos cargos

Maquiavel argumenta que o povo é melhor que as elites na distribuição de cargos: “Um homem prudente nunca deve se afastar da opinião popular, especialmente no que se refere à distribuição de posições e dignidades, pois somente assim o povo não será ludibriado. Se ele se desaponta alguma vez, trata-se de algo tão raro que os poucos [i.e., os nobres] que fazem tais distribuições se desapontarão mais frequentemente” (Machiavelli, 1997a [1531], I, 47). As massas populares romanas não se governavam inteiramente como o faz o povo em uma democracia simples, mas elas efetivamente selecionavam as autoridades que governavam melhor do que o fariam os candidatos aos cargos se lhes fosse permitido escolher tais autoridades entre si mesmos. Como veremos, os exemplos romanos de Maquiavel mostram que os nobres podiam estar seguros de que, se fossem qualificados, o povo lhes outorgaria cargos, mesmo quando os próprios plebeus fossem elegíveis para os mesmos cargos (I. 47). Segundo Maquiavel, o povo escolheu permitir que os nobres servissem como magistrados; eles não eram legalmente compelidos a fazê-lo, como geralmente sugere a evidência empírica.

Maquiavel explica que as elites não têm nenhuma humildade no que toca a sua capacidade para governar, que raramente são condescendentes com outras elites e nunca o são com as massas, quando se trata da ocupação de cargos. Elas precisam ser forçadas a fazê-lo em razão de a distribuição de cargos estar nas mãos das massas populares, com sua capacidade de arbitramento. A *comitia* selecionava magistrados, como os cônsules, e o *concilium* escolhia autoridades como os tribunos. Maquiavel observa que os tribunos mediavam não somente as relações entre os nobres e o povo, mas também as dos nobres entre si (Machiavelli, 1997a [1531], I, 50). Quando senadores ou cônsules não conseguiam chegar a um acordo, é sabido que costumavam consultar-se com os tribunos. Assim, o povo arbitrava entre as elites em dois níveis: não apenas escolhendo as autoridades, mas também tendo suas próprias autoridades como ativas mediadoras nos conflitos entre as elites no exercício de seus cargos.

Maquiavel reconhece que, quando as disputas sobre cargos entre a nobreza e o povo se tornam especialmente intensas, os meios autocráticos de distribuição têm uma aura de eficiência. É importante enfatizar aqui que ele especificamente descartava dar poder a uma pessoa, supostamente neutra, para solucionar a diferença entre a nobreza e a plebe em tais disputas (Machiavelli, 1997a [1531], I, 34). A escolha de autoridades por um executivo unitário é tão má, ou pior, que a seleção de magistrados pelos nobres eles próprios, e é certamente inferior a métodos popularmente inclusivos. Maquiavel alega que o povo é melhor do que um príncipe na distribuição de cargos porque baseia suas decisões na boa reputação do candidato até que o venha a considerar de outra forma em razão dos dados a seu respeito. Executivos unitários, em contraste, tendem a temer um homem de boa reputação como um rival. Além disso, tendem a manter teimosamente suas decisões nessa matéria, ao passo que o povo, quando se inclina para uma escolha inapropriada, pode ser dissuadido por bons argumentos e um orador confiável (Machiavelli, 1997a [1531], I, 34).

Maquiavel acrescenta que um bom povo não permite que as autoridades saiam impunes por mau comportamento simplesmente por haverem bem desempenhado seus deveres no passado. Isso evita que certas figuras se tornem excessivamente insolentes. O melhor método para evitar tal insolência é matéria da próxima seção. Finalmente, Maquiavel insiste que o povo se inclina, mesmo com poucos recursos, a recompensar os bons serviços (Machiavelli, 1997a [1531], I, 24). Dessa forma, os magistrados, mesmo sem a promessa da reeleição, podem ser induzidos ao bom comportamento pela expectativa de prêmios monetários ou honoríficos por parte do povo.

Acusações, calúnias e recursos principais

Maquiavel trata a instituição da denúncia pública como uma forma direta de tornar responsáveis todos os cidadãos, e especialmente as elites (Machiavelli, 1997a [1531], I, 7). Ele considera este como o principal instrumento para proteger a liberdade em uma república. Em Roma, qualquer pessoa, mas mais frequentemente os tribunos, podia acusar cidadãos diante das massas ou perante um organismo institucional distinto. Como na Atenas democrática, em Roma as denúncias podiam ser feitas tanto em razão de planos ou propostas políticas como de ações concretas, com base em conduta ilegal e também em traição (ver Elster, 1999). O temor à exposição pública constituía

uma dissuasão tão significativa quanto o exílio, o aprisionamento e as multas. Maquiavel admira em especial a maneira pela qual as denúncias reprimiam instantaneamente e “sem deferência” as ações incivis (Machiavelli, 1997a [1531], I, 7). Dado que a ameaça de sanção eleitoral tem muito menos força quando a reeleição não é provável, as denúncias são uma maneira eficiente e relativamente imediata de manter as elites responsáveis. A maior parte da nobreza podia ser atingida em qualquer momento, e os magistrados, como os cônsules, tinham imunidade por apenas um ano ou menos.

Em Atenas, a democracia direta e a prática do sorteio tornavam as divisões de classes no governo relativamente menos evidentes. Mas, no regime misto romano, os magistrados poderiam não estar inclinados a expressar o interesse das massas populares em geral, ou da sua parcela mais pobre, a qual necessitava meios adicionais e imediatos para compeli-las a fazê-lo. Nesse sentido, Maquiavel acreditava que as denúncias proporcionavam um benefício que ia além da dissuasão e da punição; elas forneciam uma saída para dar vazão ao desabafo costumeiro dos “humores” sociais gerados pelo antagonismo de classe (Machiavelli, 1997a [1531], I, 7). Se tais conflitos se expressam de maneira extraordinária, isto é, extralegalmente, eles levam a república à ruína. Maquiavel era inflexível quanto à necessidade de que os “humores alternantes” do povo e dos nobres fossem regulados por leis, como as que possibilitavam a denúncia pública (Machiavelli, 1997a [1531], I, 7). Novamente observamos o entrelaçamento entre o conflito social e o esquema institucional na teoria de Maquiavel.

A importância das denúncias públicas é ilustrada por Coriolano, que foi compelido pelos tribunos a revelar e explicar publicamente seu plano para obrigar a plebe a submeter-se à nobreza pela fome (Machiavelli, 1997a [1531], I, 7). Não fosse por essa exposição, sugere Maquiavel, a plebe o teria matado imediatamente fora do Senado, o que teria desencadeado uma desastrosa cadeia de eventos que resultaria em uma guerra de classes excessivamente violenta. Maquiavel se queixava de que, em sua própria república de Florença, não havia maneira alguma de a multidão “extravasar ordinariamente seu *animus*” contra um cidadão (Machiavelli, 1997a [1531], I, 7). Assevera que os florentinos deveriam poder controlar legalmente um ambicioso, audaz e determinado usurpador em potencial, como Francesco Valori, mas eles foram forçados a lidar com ele extraordinariamente. Isso levou ao desenvolvimento de facções tanto do lado popular como entre os nobres, levando

à eliminação de muitos destes últimos em vez de apenas Valori, que era o culpado (Machiavelli, 1997a [1531], I, 7).

O caso específico das denúncias levanta a questão geral do tamanho e diversidade necessários para um órgão político de arbitramento eficaz. Maquiavel aponta um exemplo florentino para mostrar que um órgão de apelação precisa ser suficientemente amplo e diversificado, mesmo que não envolva o povo todo: Piero Soderini foi acusado perante um órgão composto por apenas oito cidadãos, número insuficiente em uma república (Machiavelli, 1997a [1531], I, 7). É preciso que os juízes sejam muitos porque “poucos sempre se comportam à maneira dos poucos” (Machiavelli, 1997a [1531], I, 7). Um número insuficiente refletirá apenas os interesses de algum grupo de elite, não podendo arbitrar com justiça, isto é, fora de seu próprio interesse. Maquiavel afirma que se os florentinos houvessem sido capazes de julgar Soderini de modo institucional, não teria sido necessário que o exército espanhol fosse trazido à Itália para resolver definitivamente o assunto. Esse evento levou à restauração dos Médici e ao fim da república, em 1512.

Para Maquiavel, há uma relação inversa entre a possibilidade de apelar para um órgão doméstico suficientemente amplo, e preferencialmente diversificado, e a necessidade de apelar para uma arbitragem estrangeira. Diferentemente dos partidos florentinos, que possuíam um recurso institucional interno imperfeito, em Roma nem o Senado nem a plebe jamais se utilizaram de forças estrangeiras (Machiavelli, 1997a [1531], I, 7). Maquiavel acrescenta não ser necessário temer que as acusações possam ser feitas sem a devida seriedade, na medida em que os acusadores temem ser indiciados caso as acusações venham a revelar-se frívolas. Assim, os acusadores de Soderini não teriam agido irresponsavelmente se temessem ser eles próprios acusados.

Elaboradores posteriores de esquemas de governo popular descartam a prática das denúncias porque, segundo acreditam, tenderiam a excessos demagógicos ou faccionais. Qualquer que fosse a retaliação que pudesse esperar alguém que fizesse uma acusação frívola, em certos momentos as denúncias poderiam ser estrategicamente direcionadas a impedir que políticas específicas tomassem forma e/ou viessem a ser implementadas. Além disso, acusações que nunca pudessem ser definitivamente provadas poderiam, ainda assim, manchar a reputação de uma autoridade pública ou causar-lhe danos. Maquiavel distingue entre denúncias e calúnias, sendo estas últimas as acusações frívolas levantadas anonimamente e não confirmadas factualmente

por testemunhas (Machiavelli, 1997a [1531], I, 8). Ele põe em foco o exemplo de Marco Mânlio, que se sentiu enciumado pela glória adquirida por Camilo em razão de haver derrotados os gauleses (Machiavelli, 1997a [1531], I, 8). Mânlio espalhou rumores de que Camilo amealhou para si próprio o botim da guerra ao invés de usá-lo para aliviar o ônus econômico que pesava sobre o povo. O Senado foi forçado a nomear um ditador e a confrontar Mânlio. Se as acusações fossem feitas através de canais oficiais, publicamente e apoiadas em testemunhos, o Senado não haveria tido a necessidade de recorrer a medidas mais drásticas para enfrentá-las. Assim, padrões elevados para as provas e ampla publicidade são antídotos contra calúnias.

Maquiavel afirma que as calúnias apenas causam ira, em vez de punir legitimamente os cidadãos. Elas frequentemente possibilitam aos demagogos a exploração dos preconceitos do povo contra os nobres, de uma maneira ilegítima e doentia, ao passo que as denúncias sempre servem a república como um todo. Maquiavel menciona o exemplo contemporâneo florentino de Giovanni Guicciardini, que foi acusado de aceitar suborno dos habitantes de Lucca para abster-se de atacar sua cidade. Maquiavel sustenta que, se Guicciardini tivesse apelado ao povo, em vez de fazê-lo somente ao principal executivo de Florença, não teria mobilizado o fervoroso sectarismo dos nobres em sua causa (Machiavelli, 1997a [1531], I, 8). Isso sugere que, apesar da animosidade de classe, o público em geral dá a um nobre uma atenção mais justa do que o faz um magistrado agindo em nome do povo. A república florentina, à qual Maquiavel serviu como cidadão e como autoridade, é consistentemente criticada nos *Discursos* como insuficientemente equipada para acomodar as necessidades populares e é o constante contraste à grandeza de Roma. Nesses exemplos, Florença é culpada por ser suscetível a calúnias, não permitindo o arbitramento popular nas acusações, e por convidar potências estrangeiras para solucionar disputas domésticas.

Maquiavel admira também a prática romana de pôr nas mãos do povo a decisão final sobre a execução nos casos de pena capital. Ele novamente não faz distinção entre o povo como um todo e suas assembleias, ou entre os muito diferentes tipos de assembleias em Roma. Parece que os casos envolvendo pena capital eram julgados em vários pontos, perante a *comitia centuriata*, mais oligárquica, e o mais popular *concilium plebis*. Não é claro a qual dessas duas assembleias era dirigido especificamente o “apelo ao povo”, ou *provocatio*. De qualquer forma, os casos de pena capital são especialmente

importantes num regime misto: o povo está inclinado a interpretar uma sentença de morte contra alguém do povo como um ato de opressão de classe por parte da nobreza. Ele necessita a oportunidade de derrubar ou reduzir tais sentenças, e em Roma podia fazê-lo de várias maneiras. As sentenças de morte adotadas ou exaradas pelos cônsules, os *comitia centuriata* e mesmo, após o fato, pelo ditador, podiam ser anuladas ou comutadas para exílio por meio da invocação da *provocatio* e/ou por decisão do *concilium*.

Finalmente, para Maquiavel, o imperativo de eficiência não é argumento contra esses tipos de mecanismos de arbitramento popular. Em Roma, se as audiências relativas às denúncias populares, ou aos processos de apelação, em casos de pena de morte, se mostrassem demasiado lentas em casos especialmente urgentes, os cônsules e o Senado nomeavam um ditador para lidar com o assunto.¹⁰ Mas os romanos nunca recrutaram uma potência estrangeira. Assim, para Maquiavel, as restrições de tempo podem ser incluídas como um elemento essencial na questão da mobilização dos mecanismos de arbitramento popular: nem aderir a tais mecanismos tão firmemente que a segurança geral da república seja posta em risco, nem usar a necessidade de presteza como pretexto para invocar a intervenção estrangeira (Wantchekon e Nickerson, 2000). Quaisquer que sejam as especificidades da prática romana, Maquiavel lamenta o fato de que Florença colocou as denúncias em mãos da elite e as apelações de sentenças de morte em mãos de estrangeiros supostamente objetivos (p. ex. o Papa, o rei da França). Na realidade, as elites e os estrangeiros são facilmente influenciados e corrompidos por interesses particulares na cidade (Machiavelli, 1997a [1531], I, 49).

Persuasão da elite ou manipulação do povo?

Maquiavel não sugere que a aptidão do povo para discernir a realidade política é sempre clara e prudente, ou que a inclinação da nobreza para mostrar ao povo o que seria de seu melhor interesse seja, em todos os casos, maliciosa. Segundo o relato de Maquiavel, a nobreza romana frequentemente

¹⁰ A ditadura romana era uma medida temporária de emergência para preservar a república, e não uma oposição autoritária permanente à diversidade institucional e revezamento nos cargos. Sobre a distinção, ver Rossiter (1948) e McCormick (1998). No século XX, analistas da ditadura romana enfatizam que ela constituía um artifício por meio do qual o senado e os cônsules faziam com que a plebe fosse trazida de volta à ordem (Fraenkel, 1969, p. 10, 213; Kirchheimer, 1969, p. 43). Essa acusação precisa ser levada a sério, pois o ditador era nomeado sem consulta às instituições populares e, na prática, revogava temporariamente o direito popular de apelação.

iludia ou manipulava o povo. Em uma ocasião, o temor aos deuses era utilizado para amedrontar o povo de maneira a que nobres fossem eleitos como tribunos (Machiavelli, 1997a [1531], I, 13). Em outra, quando os nobres eram obrigados a dar aos plebeus um estipêndio para que marchassem longas distâncias e sitiessem cidades por longos períodos, eles faziam com que isso parecesse ser resultado de sua própria magnanimidade em vez de tratar-se de absoluta necessidade (Machiavelli, 1997a [1531], I, 51). O povo se regozijava em gratidão aos nobres, muito embora os tribunos afirmassem que isso implicaria em maiores impostos. Maquiavel relata também de que maneira o Senado muitas vezes manipulava o povo de modo a permitir que nobres assumissem posições desejadas por plebeus (Machiavelli, 1997a [1531], I, 48), usualmente colocando na lista de candidatos nobres mais categorizados ou plebeus de segunda categoria. Os plebeus cediam à excelência dos primeiros ou se sentiam demasiado envergonhados em escolher os segundos em face da incompetência destes. Esse exemplo revela certa credulidade por parte do povo, mas confirma sua virtude: ele não se apercebe da verdadeira natureza da estratégia de indicação de candidatos, mas não pode tolerar a eleição de magistrados de qualidade inferior – especialmente se eles viessem a gerar reflexos negativos sobre sua própria classe.

Contudo, os nobres não possuem o monopólio das intenções desonestas ou perigosas. Maquiavel observa que algumas vezes o povo deseja sua própria ruína quando equivocado por falsas concepções do bem (Machiavelli, 1997a [1531], I, 53). Por exemplo, os plebeus quiseram transferir metade da população de Roma para Veios, como uma maneira de maximizar as riquezas da cidade em seu favor (Machiavelli, 1997a [1531], I, 53). Maquiavel conta que os nobres teriam preferido a morte a aceitar tal alternativa. Ele não explica o porquê, mas presumivelmente essa transferência viria a criar uma cidade que rivalizaria com Roma. Entretanto, o povo estava tão entusiasmado com a ideia que teria forçado a morte dos nobres, não houvessem estes usado “como escudo” alguns velhos e estimados cidadãos pelos quais o povo nutria profundo respeito. A despeito de sua animosidade para com a nobreza como um todo, o povo via com reverência e confiava em alguns deles. É apenas no curso de sua narrativa que ficamos sabendo dessas importantes qualificações à caracterização inicial de Maquiavel sobre a malícia e o intransigente ódio de classe dos nobres.

Maquiavel sustenta que o povo pode ser enganado não apenas por falsas noções de ganho material, mas também por um espírito excessivamente vi-

goroso (Machiavelli, 1997a [1531], I, 53). Por exemplo, o povo menosprezou como covardia a estratégia moderada de Fábio durante as Guerras Púnicas, estratégia endossada por Maquiavel. Em consequência, os romanos correram o risco de uma derrota esmagadora em Canas, sob a liderança mais temerária de Varrão. Por temer um levante popular, o Senado aquiesceu em adotar uma política similar, altamente agressiva, proposta por Pênula, pois o povo sempre suspeitava de fraqueza diante de Aníbal (Machiavelli, 1997a [1531], I, 53). Em outras palavras, o povo podia coagir o Senado a conformar sua agenda segundo a vontade popular. Por razões similares, o Senado não pôde rejeitar o ambicioso apelo dirigido ao povo, por Cipião, no sentido de uma invasão à África (Machiavelli, 1997a [1531], I, 53). Maquiavel menciona o exemplo contemporâneo dos florentinos, que foram enganados por Ercole e Soderini com relação às conquistas de Pisa.

Todos esses exemplos ilustram como pode o povo ser perigosamente iludido pela sedução de grandes empreendimentos. Isto, em si, é menos inquietante para Maquiavel do que a resposta popular aos fracassos que disso resultavam: ele observa que, quando essas iniciativas fracassavam, o povo não culpava a sorte ou a incompetência, mas a pretensa malícia de seus líderes. Podia encarcerá-los ou matá-los, independentemente de êxitos no passado, como fizeram as massas em Cartago e Atenas (Machiavelli, 1997a [1531], I, 53). É insatisfatório, contudo, que Maquiavel não faça qualquer tentativa de conciliar essas tendências ao excesso com a passividade e benevolência, ou mesmo a ferocidade provocada ou defensiva que atribui ao povo na parte inicial dos *Discursos*.

Maquiavel também cita numerosos episódios em que tanto o povo quanto os nobres demonstram sua virtude em meio a crises: respeitados senadores frequentemente persuadem o povo a não seguir um curso ruinoso para ele próprio e para a república (p. ex. Machiavelli, 1997a [1531], I, 53). Durante as Guerras Púnicas, a plebe de Cápuia avaliou a opção de matar todos os seus senadores e substituí-los por pessoas de suas próprias filas (Machiavelli, 1997a [1531], I, 47), mas não levou adiante essa possibilidade quando apresentada por Pacúvio Calávio a oportunidade concreta de fazê-lo. Os plebeus até mesmo caçoaram do prospecto de exercerem eles próprios os papéis de senadores (Machiavelli, 1997a [1531], I, 47). No mesmo capítulo, Maquiavel descreve como a plebe romana quis tomar para si o poder consular, com a justificativa de ser mais numerosa, lutar nas guerras e proteger a liberdade.

Todavia, quando chegou a ocasião de fornecer os indivíduos para essas posições, escolheu nobres por serem estes mais qualificados (Machiavelli, 1997a [1531], I, 47).

Em outras palavras, o povo tem noção de suas próprias limitações e de que necessita da perícia de seus antagonistas de classe na atividade de governo. Como observa Lívio (Livy, 1971, p. 277), o povo realmente desejava a oportunidade de concorrer aos cargos, mesmo que finalmente haja decidido escolher nobres. Em certo sentido, isso está em conformidade com a democracia liberal moderna – todos estão nominalmente habilitados a concorrer, mas poucos estão interessados em fazê-lo, e são eleitos os “melhores” entre os que se inclinam pelas candidaturas. Em outro sentido, contrastando com a democracia representativa contemporânea, a cidadania romana de maneira geral pode ter desejado avidamente exercer os cargos. Diferentemente dos modelos ulteriores, de consentimento ou de contrato, o modelo de Maquiavel parece sugerir que os antagonismos de classe e a possibilidade genuína de participação direta inspiraram entusiasmo no seio do povo.

Com exemplos antigos e contemporâneos de mudança de opinião para melhor, Maquiavel reforça o argumento sobre o bom senso das massas. Os povos de Roma e Florença eliminaram certas instituições após responsabilizá-las por administrar mal os esforços de guerra (Machiavelli, 1997a [1531], I, 39), mas ambos demonstraram habilidade ao posteriormente restaurarem essas mesmas instituições. Observa também que a plebe veio a rechaçar a tentativa de Espúrio Cássio para conquistar sua lealdade ao distribuir entre os plebeus as propriedades dos inimigos (Machiavelli, 1997a [1531], III, 8). Ela não era ainda corruptível e suscetível a tal tentação “cesarista”. Por razões similares, ela também condenou Mânlio Capitolino à morte; na verdade, o povo, os tribunos e o Senado, todos eles resistiram a poderosas incitações visando ajudá-lo (Machiavelli, 1997a [1531], III, 8).

Existe um óbvio perigo de que cidadãos importantes em uma república coloquem suas aptidões em função de objetivos menores que os fins da república. Não obstante, “uma república sem cidadãos reputados não pode se manter, nem pode ser bem governada de modo algum” (Machiavelli, 1997a [1531], III, 8). Mas tal reputação pode servir como gênese para a tirania. A solução proposta por Maquiavel é a de favorecer a reputação ganha pelos bens públicos realizados de preferência àquela adquirida em razão dos bens privados (Machiavelli, 1997a [1531], III, 28). Todavia, não fica claro como esse

critério exclui Julio César, por exemplo, que ganhou reputação precisamente pelos bens “públicos”, tais como a glória militar e a redistribuição econômica.

Deficiências dos mecanismos populares de controle das elites

Maquiavel entende a ferocidade popular apropriada como sendo qualquer animosidade com relação às elites que não chegue ao limite de convocar um César ou um poder estrangeiro para subjugar ou abusar do povo. O povo romano nunca recorreu ao segundo, mas acabou por sucumbir ao primeiro. Esta seção está dedicada aos momentos nos *Discursos* de Maquiavel nos quais o povo de Roma flertou com o abandono de seus métodos de controle das elites ou pareceu ir demasiado longe em levar adiante o conflito de classe contra elas. A crise associada com o Decenvirato suscita questões institucionais, e a da legislação agrária levanta questões de cultura política. Ambos os episódios chamam a atenção para as circunstâncias que estabeleceram o precedente para o colapso da república e o surgimento de Julio César. É importante notar que as massas romanas solaparam seus métodos de controle da elite em razão de sua animosidade com relação à nobreza. Críticos contemporâneos da democracia minimalista, ligados à corrente da cultura cívica ou de orientação neorrepblicana, queixam-se da apatia em relação aos assuntos públicos que pode vir a corroer ou corromper as instituições populares e, talvez, conduzir a resultados contrários à liberdade (p. ex., Barber, 2000; Putnam, 2000). Em qualquer caso, a questão do cesarismo continua a ser uma questão séria. Tocqueville, especialmente, apontou para o perigo de as massas modernas tornarem-se tão ferozes em sua busca por igualdade, a ponto de endossar militarmente ou legitimar plebiscitariamente os tiranos (Tocqueville, 2000 [1840]). Tocqueville tinha em mente um Bonaparte, mas poderíamos imaginar algo pior (ver Baehr e Richter, 2004).

A tentação de abandonar as instituições de controle das elites

Maquiavel relata um exemplo alarmante, no qual o povo de Roma abandonou temporariamente mecanismos fundamentais por meio dos quais as elites eram mantidas responsivas e *accountable*. Em virtude das “disputas e contendas” entre os nobres e o povo, Roma procurou imitar a legislação ateniense, criando o Decenvirato para codificar o direito romano (Machiavelli, 1997a [1531], I, 40). Lívio explica que o Decenvirato e as reformas legais por ele iniciadas foram motivados pelo desejo popular de maior participação e

igualdade: o povo aspirava a um sistema de leis em relação ao qual “qualquer cidadão individual pudesse sentir não apenas que houvesse *consentido* em aceitar, mas que houvesse ele próprio, de fato, *proposto*” (1971, p. 221, ênfases acrescentadas). O povo não desejava mais simplesmente aclamar e consentir a lei que lhes fosse apresentada, mas queria tomar parte em sua formulação. Maquiavel nunca impugna as motivações populares, mas expressa sua preocupação quanto aos meios de levá-las a efeito. O Decenvirato diminuiu o poder tanto dos tribunos como dos cônsules, e abandonou os apelos diretos ao povo (Machiavelli, 1997a [1531], I, 40). Na perspectiva do republicanismo, essa modernização das instituições parece ser uma regressão histórica, pois solapa a diversidade institucional dos regimes mistos que haviam se desenvolvido ao longo do tempo no mundo antigo, especialmente em Roma. Os resultados reverterem ao tipo de corrupção política inerente aos tipos de regime descritos por Políbio, e antecipam o simples arranjo do “povo = um homem” da tirania de César.

Maquiavel descreve como Ápio Cláudio tornou-se o líder do Decenvirato por meio do consentimento popular, muito embora tenha antes sido muito cruel para com o povo (Machiavelli, 1997a [1531], I, 40). Os nobres procuraram refrear seu crescente poder, mas sem sucesso. A guerra e os crimes de Ápio acabaram por restaurar a autoridade dos nobres, que inicialmente não eliminaram o Decenvirato. Preservaram a instituição na esperança de evitar indefinidamente o restabelecimento dos tribunos. É notável que, neste exemplo, Maquiavel se concentre no mau comportamento da nobreza, conquanto haja a considerar um bocado de comportamento desordeiro por parte do povo (Livy, 1971, p. 236-49). Depois da segunda evacuação da plebe de Roma, Ápio é preso e se suicida, o Decenvirato se desconstitui e restauram-se tanto os cônsules como os tribunos.

Com base nesses eventos, Maquiavel finalmente concede que o povo constitui um apoio melhor do que os nobres para a tirania, como a de Ápio, pois proporciona o potencial para mais violência (Machiavelli, 1997a [1531], I, 40). Mas, para Maquiavel, a despeito de suas perigosas implicações, o episódio ilustra como funcionavam bem os mecanismos de participação popular em Roma, tanto no controle dos nobres quanto na prevenção do surgimento de demagogos (Machiavelli, 1997a [1531], I, 40). Ele argumenta ser necessária alguma razão institucional para que um magistrado estabelecido pelo povo hesite em tornar-se um criminoso; é preciso que haja o recurso a meios de

accountability, como os cônsules, tribunos, denúncias ou o apelo ao povo. Mas estas são precisamente as instituições que foram suspensas com o consentimento do povo. Com elas fora do caminho, não havia nenhum modo eficaz de deter alguém como Ápio, evitando que explorasse a animosidade do povo contra a nobreza. A não ser em razão da guerra e do comportamento excessivo de Ápio, a nobreza não teria podido tocá-lo. Maquiavel sugere que todos deveriam compreender que aquelas instituições não deviam vir a ser tão prontamente suspensas ou abandonadas. Tanto os nobres como o povo, por desejarem tão ardentemente remover os agentes institucionais de seus rivais, estavam tentados a eliminar os próprios para-choques preventivos contra a tirania (Machiavelli, 1997a [1531], I, 40). Maquiavel apresenta o episódio como uma anomalia na história de Roma, ainda que prefigure a derrocada final da república. Contudo, dificilmente se trata de um caso isolado, como veremos.

As leis agrárias

No início dos *Discursos*, Maquiavel observa que “toda cidade deve ter maneiras pelas quais o povo possa dar saída a suas ambições” (Machiavelli, 1997a [1531], I, 4). Nem o povo é sempre tão passivo, nem seus desejos são intrinsecamente benignos como poderia sugerir uma leitura superficial de seu relato. Ele admite que uma vantagem das repúblicas dominadas pelos nobres, como Esparta e Veneza, é a de que elas mantêm a autoridade fora do “desassossego da plebe que causa infinitas dissensões e escândalos” e que exaure os nobres e os torna “desesperados” (Machiavelli, 1997a [1531], I, 5). Uma vez concedidos à plebe os tribunos, ela quis um dos cônsules, e depois ambos, assim como todos os outros tipos de magistrados.

Trata-se, nesse caso, de um repúdio à imputação que Maquiavel faz ao povo, atribuindo-lhe uma disposição benignamente passiva? Ou se trata de manifestações da postura defensivamente feroz do povo? Maquiavel descreve, mais tarde, o quão difícil é distinguir o comportamento agressivo apropriadamente defensivo do comportamento perigosamente ofensivo (Machiavelli, 1997a [1531], I, 5). Em qualquer dos casos, o apetite do povo por não ser dominado pelos nobres, combinado com sua tentativa de se apossar de garantias institucionais contra estes últimos, veio a conduzir ao cesarismo e à queda da república. Maquiavel relata como a plebe começou a adorar “furiosamente” homens, como Marco Mário, que podiam golpe-

ar a nobreza, apressando assim a ruína da república (Machiavelli, 1997a [1531], I, 5). Ele observa que os dois Marcos foram elevados pelo povo, respectivamente, a ditador e a seu estribeiro-mor¹¹, para exercer vigilância sobre nobres ambiciosos (Machiavelli, 1997a [1531], I, 5). Portanto, o povo não se satisfazia com a simples liberdade contra a opressão dos nobres; ou melhor, não é fácil assegurar a liberdade “negativa” contra a dominação dos nobres sem a liberdade “positiva” exercida pela legislação protetora e pelos cargos públicos contra os nobres. Maquiavel indica que o estabelecimento dos tribunos e o acesso ao consulado não eram suficientes para a plebe; ela queria também compartilhar as honras e as presas de guerra da nobreza (Machiavelli, 1997a [1531], I, 37).

Em particular, as leis agrárias do século V afetaram os nobres, limitando a quantidade de terra que alguém poderia possuir e distribuindo, entre os plebeus, terras capturadas a inimigos vencidos (Machiavelli, 1997a [1531], I, 37; III, 24-25). Essa legislação enfureceu os nobres, pois aspirava tomar terras que já tinham e negar-lhes acesso ao meio de conseguir mais. Maquiavel afirma que o Senado respondeu enviando os exércitos a longas distâncias, a lugares que os plebeus não cobiçariam, assegurando assim que essas presas ficassem ao exclusivo prazer da nobreza. Não é necessário que ele assinale que essa prática conduz tão firmemente ao cesarismo como o faz a adoração popular pelo “homem único” que pudesse sobrepor-se aos nobres. À medida que os exércitos foram enviados para cada vez mais longe de Roma, os generais, e não a república, começaram a assumir responsabilidade e crédito pelo sustento material das tropas, merecendo por isso sua máxima lealdade. Segundo Maquiavel, foram os nobres ou a plebe os mais responsáveis por lançar as bases para o cesarismo?

Maquiavel sublinha que as leis agrárias levaram a um ciclo de excessiva desordem: conflitos civis, indivíduos recorrendo a “soluções privadas”, estabelecimento de chefias partidárias (p. ex. Mário para o povo, Sula para os nobres), e no final das contas mais sangue e violência do que o saudável para uma república bem ordenada (Machiavelli, 1997a [1531], I, 37). A vantagem inicial foi dos nobres, mas abria-se o caminho para um líder partidário popular, como César, emergir como tirano. No entanto, Maquiavel não condena o povo a partir desses exemplos; ele conclui que a nobreza causou a crise da

¹¹ O *Magister Equitum* era o lugar-tenente do ditador romano (NRT).

lei agrária e o declínio de 300 anos a que ela deu ensejo (Machiavelli, 1997a [1531], I, 37). A ambição dos nobres precisou ser controlada, e teria levado à decadência de Roma muito mais cedo se o povo não houvesse procurado refreá-la. De acordo com Maquiavel, era da natureza das elites o comportar-se de maneira tal a provocar que o povo empreendesse medidas prejudiciais como as leis agrárias. Assim, devemos entender a ferocidade popular como a justificada indignação do povo a partir de uma inclinação, normalmente passiva, a não ser dominado, abusado e ameaçado. O comportamento agressivo do povo revela-se como uma resposta legítima à natureza das elites e de seu inevitável comportamento.¹²

O lugar histórico e as lições relevantes de Maquiavel

A minha interpretação dos *Discursos* altera a nossa avaliação de como Maquiavel se encaixa na história das reflexões sobre o governo popular? Ele claramente não é nem um epígono do republicanismo clássico nem um pioneiro do antimoralismo moderno, despreocupado da forma institucional. Maquiavel pode apresentar a questão do controle das elites e do governo popular com força igual à de qualquer outro filósofo político, mas ainda assim a teoria democrática contemporânea vê geralmente a tradição do contrato como um recurso para tornar responsáveis as elites. Por quê? Uma razão é que as respostas de Maquiavel parecem analiticamente imprecisas: a combinação de prescrição normativa, descrição histórica e comentário textual torna suas conclusões menos do que imediatamente transparentes. Além disso, suas conclusões, quando especificadas, não parecem imediatamente transferíveis, de modo óbvio, para as circunstâncias contemporâneas. Considere-se o exemplo da denúncia pública. A instituição dos “promotores especiais”, por exemplo, parece servir tanto à elite como aos interesses populares.

Se pensarmos nessas questões historicamente, na era clássica havia as instituições socialmente específicas dos regimes simples: monarquias, de-

¹² Em excelente trabalho recente, Baehr (1998, p. 287 e seguintes) detalha as mudanças socioeconômicas que tornaram Julio César um exitoso usurpador da república, enquanto fracassaram os intentos anteriores, de Cássio, Mário, Ápio e outros. O crescente endividamento e a diminuição das frações de propriedade dos plebeus urbanos e, especialmente, dos rurais encorajou-os a buscar amparo unicamente na aventura militar. Consistentemente com Maquiavel, Baehr demonstra que a corrupção que se seguiu poderia ter sido minimizada ou evitada pelos senadores se estes houvessem adotado programas de alívio das dívidas e de distribuição de terras, que consideraram, mas descartaram (p. 289). Afinal de contas, os senadores eram os principais emprestadores e proprietários de terras.

mocracias e oligarquias, ou o governo de um, dos pobres ou dos ricos. Hoje, há os arranjos socioinstitucionais inteiramente agnósticos da democracia liberal moderna. Entre essas duas categorias residem as instituições socialmente reflexivas de Roma e a interpretação que delas faz Maquiavel. Nesse modelo, o elemento popular é representado pelos tribunos e pelas assembleias populares em grande medida timocráticas. Mas também é corporificado pelo *concilium*, composto por todos os cidadãos não nobres e diretamente expresso por práticas tais como as da denúncia pública e da *provocatio*. Em geral, a maior parte das instituições romanas era constituída por instituições socialmente específicas, de uma maneira que é intolerável para os padrões representativos modernos. Essas instituições, sejam representativas ou diretas, identificavam-se com classes sociais específicas. As democracias liberais, em contraste, presumem que todos os cidadãos são “iguais” e supõem a influência geral de todos sobre as instituições de governo.

Em certo sentido, a interpretação de Maquiavel sobre Roma combina alguns dos elementos mais diretos da política clássica com a qualidade representativa nascente da prática romana. Para Maquiavel, é importante que o elemento popular seja tanto mediado como expresso institucionalmente. Sua república é um regime misto que mantém no interior do elemento popular uma mescla adicional – uma mescla entre representação e expressão direta. O moderno esquema republicano com democracia liberal representado nos *Escritos federalistas* (Madison, Hamilton e Jay, 1998 [1788]) foge de tal arranjo por duas possíveis razões. A primeira delas é a fé pós-feudal/pré-industrial no surgimento de um pluralismo social diversificado que, presumivelmente, ultrapassaria as categorias de duas, ou mesmo três, classes em oposição. A segunda é uma desconfiança hobbesiana com relação a qualquer tipo de demanda socialmente específica sobre as instituições de governo. Presumivelmente, os federalistas tinham exata consciência daquilo que Maquiavel sabia e celebrava: a especificidade institucional de classe encoraja o conflito político de classes.

Todavia, a diferença crucial entre o republicanismo maquiaveliano e o liberalismo fundado na ideia do contrato não é simplesmente uma preferência pelo conflito de classe *per se*, mas por um tipo particular de facilitação institucional do conflito de classe. Maquiavel busca prioritariamente controlar as elites, a despeito do risco de permitir certos excessos por parte das massas. Suas omissões e equívocos frequentes a respeito do comportamento popular

sugerem isso. O contratualismo busca controlar tanto as elites como o povo por meio de arranjos constitucionais e eleitorais que excluem do governo as massas como tal (Holmes, 1995). O resultado desses arranjos, segundo os críticos orientados pela cultura cívica ou pela perspectiva participativa, é uma estultificação das massas, um estímulo estrutural para seu desinteresse pela política, inclusive pela preocupação com a responsabilização das elites. O quão seriamente considerar essa crítica dependerá inevitavelmente de julgarmos se, na democracia representativa contemporânea, a suposta passividade do eleitorado resulta das atenções mercantis/privadas dos cidadãos nas sociedades capitalistas, ou de considerarmos que os arranjos políticos são a principal causa de tais fixações econômicas e da passividade política. Este é, por certo, um debate recorrente na teoria democrática (ver, p. ex., Barber, 1990; Gutmann, 1999; Przeworski, 1991; Shapiro, 1996).

Como herdeira das teorias contratualistas, a democracia minimalista parece certamente mirrada ou estéril segundo critérios que favoreçam altos níveis de participação substantiva. Dessa perspectiva, a proposição de que o povo ou eleitorado deve servir meramente como árbitro entre os atores da elite parece ser antes um arcabouço grosseiro para o governo popular. Se a democracia minimalista tem um correlato disponível na teoria política tradicional, o mais apropriado parece ser o cenário hobbesiano, ainda que a comparação seja pouco lisonjeira: os súditos consentem que um poder entre outros imponha ordem sobre a sociedade como um todo. Quando a essa fórmula acrescentamos meramente a periódica reagregação do consentimento por meio das eleições, temos uma razoável aproximação à democracia minimalista. No entanto, uma democracia minimalista pode ser solapada sem massas diversificadas e atentas, que podem, na verdade, ser homogeneizadas e infantilizadas por falta de uma participação mais substantiva e direta. Nesse sentido, os *Discursos* de Maquiavel suscitam sérias questões para os defensores de concepções minimalistas de democracia: além de eleições gerais, o controle das elites requer o conflito de classe? A política democrática liberal é suficientemente engendrada de conflito para manter um controle vigilante das elites?

As prescrições cívico-participativas e neorrepblicanas para renovar a democracia substantiva (p. ex., Macedo, 1990; Rosenblum, 1998; Warren, 2000) parecem oferecer um suplemento cultural que tornaria mais sustentável a democracia minimalista. Mas esses enfoques são um tanto pacíficos

em comparação com a ferocidade do governo popular maquiaveliano. Para Maquiavel, não é simplesmente o fato de que os cidadãos romanos pertenciam a grupos diferentes que tornava saudável e dinâmica a política republicana; eles pertenciam mais propriamente a grupos ardentemente competitivos. Nesse sentido, a disposição construtivamente participativa e de inclinação para a tranquilidade dos enfoques da cultura cívica pode não gerar a necessária animosidade para estimular uma melhor responsividade e uma maior *accountability* por parte das elites. A atitude contenciosa com respeito a diferentes concepções do bem comum, com relação a formas mais ou menos justas de dominação, proporciona tal condição à Roma de Maquiavel. Putnam, por exemplo, em seu relato sobre a ascensão e declínio das associações nos Estados Unidos, não distingue substancialmente entre os tipos de associações que geram benefício social, como as envolvidas no movimento pelos direitos civis, e aquelas dedicadas a hobbies ou esportes. Não obstante, é precisamente a atenção ou a busca pela justiça social, frequentemente pouco enfatizada nas abordagens da cultura cívica, que pode fomentar o desenvolvimento de um povo mais vigilante.

Como argumenta Shapiro (1999, p. 30), além das práticas de autogoverno coletivo, relativamente bem servido pela política eleitoral, é preciso que a democracia se preocupe em diminuir o exercício arbitrário da dominação e em amenizar as assimetrias de poder. O exercício imperfeitamente justo, ou seja, injusto, do poder por elites políticas e sociais só pode ser controlado por massas com disposição para a desconfiança, a suspeição e mesmo o ressentimento em relação a elas. Segundo o relato de Maquiavel, o povo romano compreendeu que nunca poderia ser remotamente livre da dominação sem permanecer suspeito da riqueza e da autoridade política das elites e sem fazer reivindicações sobre elas. Nesse espírito, Shapiro (1996, p. 10; 1999, p. 15) afirma que a democracia não é sustentável se não cria hábitos democráticos de interação e não reduz as injustiças das instituições comuns – interações e reduções alcançadas através do dissenso, e não necessariamente por meio de consenso.

Um paradoxo maquiaveliano, possivelmente perdido nos teóricos cívico-culturalistas da democracia, é o de que o conflito socioeconômico e político pode criar uma disposição mais forte à conformidade do que a produzida pela busca de um bem comum derivada consensualmente (ver Shapiro 1996, p. 108). Segundo essa perspectiva, seria possível manejar mais agressivamente

as nossas elites políticas, e talvez as socioeconômicas? Como poderíamos começar a moldar mecanismos maquiavelianos de participação, receptividade e responsabilidade? Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 5, 13, 40-45) propõem o desenvolvimento de múltiplas “agências de responsabilização” que poderiam suplementar as eleições no esforço para controlar mais diretamente as elites; tais agências poderiam tomar a forma de órgãos de promoção de campanhas, de informação e de auditoria. Pettit (2000) teoriza a respeito de práticas contestatárias, tais como o veto ou melhores instituições de apelação, por meio das quais o eleitorado pudesse rever ou emendar decisões das elites eleitas. Essas instituições poderiam funcionar de uma maneira remanescente dos tribunos, das denúncias públicas, das apelações e dos *concilia* no relato de Maquiavel sobre Roma. Em termos mais gerais, Shapiro (1999) propõe procedimentos democráticos extraeleitorais para lidar com questões sociais muitas vezes consideradas “privadas”, como a educação das crianças; relações de gênero, sexuais e conjugais; questões relacionadas ao local de trabalho; e questões ligadas à atenção à saúde, à aposentadoria e à morte. Se tornadas mais democraticamente acessíveis, essas esferas de política poderiam não mais constituir livre domínio de elites quase autônomas.

Os *Discursos* de Maquiavel suscitam questões e propõem soluções com respeito à adequação dos arranjos democráticos minimalistas em alcançar um de seus maiores objetivos – o controle das elites. Além disso, o fazem sem o apelo ao consenso sobre o bem comum, tal como vocalizado ou pressuposto pelos adeptos da participação cívica e do neorrepblicanismo. Dessa forma, Maquiavel contribui para o prospecto de aproveitar os respectivos pontos fortes tanto dos enfoques da teoria democrática formal como da cívico-participativa.

Conclusão

Os teóricos minimalistas da democracia concedem, atualmente, que eleições podem não ser suficientes, em particular para tornar as elites receptivas e responsáveis, e em geral para tornar sustentável a democracia (Przeworski, 1999). Embora não apelem para práticas mais substantivamente participativas características da cultura cívica, da sociedade civil e dos críticos neorrepblicanos da democracia liberal, os minimalistas democráticos buscam “agências de responsabilização” mais diretas por meio das quais tornar mais controláveis as elites. Eu mostrei que Maquiavel é um teórico

que mescla instituições representativo-eleitorais com formas mais diretas de controle das elites.

A teoria democrática de Maquiavel para o controle das elites pode ser sumariada como se segue. Em alguns aspectos, o povo está confinado simplesmente, se não exclusivamente, a selecionar elites para os cargos e escolher entre suas propostas de políticas. Em outros aspectos, é um ativo competidor por tais cargos em sua relação com as elites estabelecidas, constantemente patrulhando estas últimas por meio das instituições dos tribunos e de práticas tais como as denúncias públicas e os apelos populares. Além disso, a plebe romana podia reunir-se coletivamente nos *contiones* e no *concilium plebis* para, respectivamente, discutir e fazer leis. A essas características institucionais do governo popular, Maquiavel acrescenta uma dimensão cultural importante: o povo menosprezaria e desconfiaria das elites, precavendo-se contra elas e confrontando ativamente a injustiça inevitavelmente acarretada pelo governo de elite. Essa disposição serve para estimular os esforços populares no sentido de tornar as elites mais plenamente receptivas e responsáveis. Quando Maquiavel chama o povo romano de “guardião da liberdade”, o que ele tem em mente é essa concepção mais plena do controle popular sobre as elites. A qualidade meramente reativa, ratificadora e manipulável da plebe romana apresentada nas histórias clássicas e na pesquisa histórica contemporânea não é comensurável com o tipo de virtude necessária para manter sob controle a pusilânime e inescrupulosa nobreza romana. Por muito que as elites tenham se transformado, a história não fornece qualquer evidência sólida que sugira que suas disposições se alteraram muito desde a época de Maquiavel.

Maquiavel nos confirma, de maneira bastante simples, que eleições não são o suficiente. Primazia popular em sua república significa muito mais do que apenas escolher elites por meio de eleições. Padrões meramente eleitorais possibilitam interpretar uma república segundo o critério tradicional aristotélico/polibiano: dependendo de como se a vê, uma boa república apareceria como ambas as coisas, uma oligarquia e uma democracia. Os padrões eleitorais da democracia permitem-nos dizer que as elites governam, mas que o povo escolhe as elites que conduzem o governo. O sistema é, portanto, oligárquico e democrático. Na avaliação de Maquiavel, o padrão eleitoral, da mesma forma que a maior parte dos grandes padrões da filosofia política, tradicionais ou modernos, humanísticos ou formais, serve apenas para favorecer a elite. Maquiavel advoga por uma república caracterizada inequivocamente pela

dominação popular. Segundo os padrões de sua época, isso não significaria uma democracia *per se*, mas um regime misto com viés democrático. Pelos padrões atuais, o melhor seria chamar esse regime de democracia.¹³

Em última instância, a democracia maquiaveliana pode ser concretamente caracterizada como uma mescla institucional de representação popular e participação popular direta, assim como de uma cultura política guiada por uma orientação sociopolítica antes ativa do que passiva. À primeira vista, as democracias liberais contemporâneas parecem comparativamente insuficientes. Que forma poderiam assumir, atualmente, as instituições e práticas da democracia maquiaveliana? Estratégias focadas na justiça democrática, nas agências responsabilizadoras e no republicanismo contestatário são certamente pontos de partida apropriados para, na questão do governo popular, superar, de maneira maquiaveliana, a lacuna existente entre os enfoques da democracia minimalista e da sociedade civil/participativa.

Referências bibliográficas

- ADCOCK, Frank E. (1964). *Roman political ideas and practice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- ARISTOTLE (1997). *The politics*. Edição e tradução de Peter Simpson. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- BACHRACH, Peter (1967). *The theory of democratic elitism: a critique*. Boston: Little, Brown.
- BAEHR, Peter (1998). *Caesar and the fading of the Roman world: a study in republicanism and Caesarism*. London: Transaction.
- BAEHR, Peter & RICHTER, Melvin (eds.) (2004). *Dictatorship in history and theory: Bonapartism, Caesarism and totalitarianism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BARBER, Benjamin R. (1990). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- _____. (2000). "The crack in the picture window: review of Putnam, *Bowling alone*". *The Nation*, n. 271, p. 29-34.

¹³ Na metamorfose do antigo para o moderno republicanismo, algo importante que persistiu foi o elitismo socioeconômico e político. À luz dessa consideração, o estudo de Pocock (1975), de resto magistral, sobre a via renascentista-florentina dessa transformação, teria sido mais apropriadamente intitulado como *The Guicciardinian moment* ("O momento guicciardiniano"). Talvez devesse ter sido denominado consoante o contemporâneo e interlocutor de Maquiavel, mais oligarquicamente indulgente, Francesco Guicciardini, e não segundo o populista que desprezava as elites, tratado neste ensaio.

- BARRY, Brian M. (2001). *Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- BENHABIB, Seyla (ed.) (1996). *Democracy and difference*. Princeton: Princeton University Press.
- COBY, Patrick J. (1999). *Machiavelli's Romans: liberty and greatness in the Discourses on Livy*. Lanham: Lexington.
- CONNOLLY, William E. (1995). *The ethos of pluralization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- DAHL, Robert Alan (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DOMHOFF, G. William (1998). *Who rules America?: power and politics in the year 2000*. Portland: Mayfield.
- ELSTER, Jon (1999). "Accountability in Athenian politics", em PRZEWORKSKI, Adam; STOKES, Susan C. & MANIN, Bernard (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FRAENKEL, Ernst (1969). *The dual State: a contribution to the theory of dictatorship*. Tradução de E. A. Shils. New York: Octagon.
- FRASER, Nancy (1997). *Justice interruptus: critical reflections on the "post-socialist" condition*. London: Routledge.
- GUTMANN, Amy (1999). *Democratic education*. Edição revista. Princeton: Princeton University Press.
- GUTMANN, Amy & THOMPSON, Dennis (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard Belknap.
- HOLMES, Stephen (1995). *Passions and constraint: on the theory of liberal democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- HONIG, Bonnie (1993). *Political theory and the displacement of politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- JOLOWICZ, Herbert F. (1967). *Historical introduction to the study of Roman Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KIRCHHEIMER, Otto (1969). *Politics, law and social change: selected essays of Otto Kirchheimer*. Edição de F. S. Burin e K. L. Shell. New York: Columbia University Press.
- LINDBLOM, Charles Edward (1977). *Politics and markets: the world's political economic systems*. New York: Basic Books.
- LIVY, Titus (1971). *The early history of Rome*. Ed. Ogilve. New York: Penguin.

- _____ (1987). *Rome and Italy*. Edição de R. M. Ogilve. New York: Penguin.
- MACEDO, Stephen (1990). *Liberal virtues: citizenship, virtue, and community in liberal constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- MACHIAVELLI (1997a [1531]). *The discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (1997b). *Opere*. Vol. I. Ed. Corrado Vivanti. Turin: Einaudi-Gallimard.
- _____ (1998 [1532]). *The prince*. Oxford University Press.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander & JAY, John (Publius) (1998 [1788]). *The federalist papers*. New York: Mentor.
- MANIN, Bernard (1994). "Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787", em FONTANA, Biancamaria (ed.). *The invention of the modern Republic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam & STOKES Susan C. (1999). "Elections and representation", em PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. & MANIN, Bernard (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANSFIELD, Harvey C. (1979). *Machiavelli's new modes and orders: a study of the Discourses on Livy*. Ithaca: Cornell University Press.
- MARX, Karl (1996 [1848]). "The manifesto of the Communist Part.", em *The later political writings*. Edição de Terrell Carver. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCCORMICK, John P. (1993). "Addressing the political exception: Machiavelli's 'accidents' and the mixed regime". *American Political Science Review*, v. 87, n. 4, p. 888-900.
- _____ (1998). "The dilemmas of dictatorship: toward a theory of constitutional emergency powers", em DYZENHAUS, David (ed.). *Law as politics*. Durham: Duke University Press.
- MICHELS, Robert (1990 [1911]). *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New Brunswick: Free Press.
- MILLAR, Fergus (1998). *The crowd in Rome in the late Republic*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- MILLS, C. Wright. (1999 [1956]). *The power elite*. Oxford: Oxford University Press.
- MOSCA, Gaetano (1980 [1896]). *Ruling class*. Edição de Arthur Livingston. Tradução de H. D. Kahn. Westport: Greenwood.
- MOUFFE, Chantal (2000). *The democratic paradox*. London: Verso.
- NAJEMY, John M. (1990). “The controversy surrounding Machiavelli’s service to the Republic”, em BOCK, Gisela; SKINNER, Quentin & VIROLI, Maurizio (eds.). *Machiavelli and republicanism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NEDERMAN, Cary J. (2000). “Rhetoric, reason and Republic: republicanism – ancient, medieval and modern”, em HANKINS, James (ed.). *Renaissance civic humanism: reappraisals and reflections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NICOLET, Claude (1980). *The world of the citizen in republican Rome*. Tradução de P. S. Falla. London: Batsford Academic.
- NIPPEL, Wilfred (1980). *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- PAREL, Anthony J. (1992). *The Machiavellian cosmos*. New Haven: Yale University Press.
- _____. (2000). “Review of Coby, *Machiavelli’s Romans*”. *American Political Science Review*, v. 94, n. 1, p. 165-166.
- PARETO, Vilfredo (1987). *Political and historical theory of the elites*. London: Classical Reprints.
- PETTIT, Philip (2000). “Democracy: electoral and contestatory”, em SHAPIRO, Ian & MACEDO, Stephen (eds.). *Nomos XLII: designing democratic institutions*. New York: New York University Press.
- POCOCK, J. G. A. (1975). *The Machiavellian moment: Florentine political thought and the Atlantic political tradition*. Princeton: Princeton University Press.
- POLYBIUS (1979). *The histories*. New York: Penguin.
- PRZEWORSKI, Adam (1991). *Democracy and the market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1999). “Minimalist conception of democracy: a defense”, em SHAPIRO, Ian & HACKER-CORDON, Casiano (eds.). *Democracy’s value*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. & MANIN, Bernard (eds.) (1999).

- Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PUTNAM, Robert (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- RAHE, Paul A. (2000). "Situating Machiavelli", em HANKINS, James (ed.). *Renaissance civic humanism: reappraisals and reflections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSENBLUM, Nancy (1998). *Membership and morals: the personal uses of pluralism in America*. Princeton: Princeton University Press.
- ROSSITER, Clinton (1948). *Constitutional dictatorship: crisis government in modern democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- SANDEL, Michael J. (1996). *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*. Cambridge: Harvard University Press.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1942). *Capitalism, socialism, democracy*. New York: Harper.
- SHAPIRO, Ian (1996). *Democracy's place*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____ (1999). *Democratic justice*. New Haven: Yale University Press.
- _____ (2003). "The state of democratic theory", em KATZNELSON, Ira & MILNER, Helen (eds.). *Political science: the state of the discipline*. Washington: American Political Science Association.
- SKINNER, Quentin (1973). "The empirical theorists of democracy and their critics: a plague on both their houses". *Political Theory*, v. 1, n. 3, p. 287-305.
- _____ (1981). *Past masters: Machiavelli*. New York: Hill and Wang.
- _____ (1990). "Machiavelli's *Discorsi* and the pre-humanist origins of republican ideas", em BOCK, Gisela; SKINNER, Quentin & VIROLI, Maurizio (eds.). *Machiavelli and republicanism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STRAUSS, Leo (1958). *Thoughts on Machiavelli*. Glencoe: Free Press.
- SULLIVAN, Vickie B. (1996). *Machiavelli's three Romes: religion, human liberty and politics reformed*. DeKalb: Northern Illinois University Press.
- TAYLOR, Lily R. (1990). *Roman voting assemblies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2000 [1840]). *Democracy in America*. Ed. Harvey Mansfield e Delba Winthrop. Chicago: University of Chicago Press.
- VIROLI, Maurizio (1990). "Machiavelli and the republican idea of politics",

- em BOCK, Gisela; SKINNER, Quentin & VIROLI, Maurizio (eds.). *Machiavelli and republicanism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2000). *Niccolò's smile: a biography of Machiavelli*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- WANTCHEKON, Leonard & NICKERSON, David (2000). "Multilateral intervention facilitates post civil war democratization". Yale University. Texto datilografado.
- WANTCHEKON, Leonard & SIMON, Mario (1999). "Democracy as an arbitration mechanism". Yale University. Texto datilografado.
- WARREN, Mark E. (2000). *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press.
- YOUNG, Iris Marion (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

Resumo:

Este ensaio demonstra que o pensamento político de Maquiavel lida com as deficiências de dois polos opostos da teoria democrática contemporânea. Assim como fazem as abordagens formais ou minimalistas, ele especifica mecanismos eleitorais para o controle das elites; e de modo similar às abordagens da cultura substantiva ou cívica, encoraja modos mais diretos e robustos de participação popular. Com base nisso, seleciono aspectos dos *Discursos* de Maquiavel que proporcionam uma teoria da democracia na qual a população escolhe as elites que assumirão o poder, mas também as patrulha constantemente por meio de instituições e práticas extraeleitorais, como os tribunais do povo, as denúncias públicas e as petições populares. Maquiavel acrescenta a essas características do governo popular uma dimensão cultural importante: o povo deve desdenhar as elites, desconfiar delas e enfrentar ativamente a injustiça inevitavelmente acarretada pela elite governante. Finalmente, exploro as ramificações dessa teoria para os debates sobre a responsabilidade das elites na teoria democrática contemporânea.

Palavras-chave: Maquiavel, democracia, elites, responsividade.

Abstract:

This essay demonstrates that Niccolò Machiavelli's political thought addresses the deficiencies of two opposite poles of contemporary democratic theory: As do formal or minimalist approaches, he specifies electoral mechanisms for elite control; and similar to substantive or civic culture approaches, he encourages more direct and robust modes of popular participation. On these grounds, I cull from Machiavelli's *Discourses* a theory of democracy in which the populace selects the elites who will hold office but also constantly patrols

them through extra electoral institutions and practices, such as the tribunes of the people, public accusations, and popular appeals. Machiavelli adds to these institutional features of popular government an important cultural dimension: The people should despise and mistrust elites, and they should actively confront the injustice that elite governing inevitably entails. Finally, I explore the ramifications of this theory for debates over elite accountability in contemporary democratic theory.

Keywords: Machiavelli, democracy, elites, responsiveness.